

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

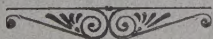
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 8 Mars 1934, à 13 heures 30

PAR

JEAN PERREAU PRADIER

PRÉSIDENT : M. PERREAU, Professeur.
SUFFRAGANTS : M. LESCURE, Professeur.
M. ROGER PICARD, Professeur.



PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 8 Mars 1934, à 13 heures 30

PAR

JEAN PERREAU PRADIER

PRÉSIDENT : M. PERREAU, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. LESCURE, Professeur.

M. ROGER PICARD, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON et Cie

160, RUE SAINT-JACQUES

1934



INTRODUCTION

La question de l'équilibre budgétaire est actuelle. Et pourtant elle dépasse le présent, tant par les souvenirs qu'elle évoque que par les réflexions qu'elle suggère pour l'avenir. De ce fait, elle a une importance que nul ne saurait lui dénier, surtout aujourd'hui.

Le budget de 1933 se singularise non seulement par la date tardive de son dépôt, mais aussi par son déficit. Les dépenses excèdent de trois milliards et demi les recettes. Devant ce chiffre, le Parlement commence à comprendre la gravité de la situation. Le monde industriel et les gens mêlés aux affaires s'inquiètent. Les milieux financiers cherchent des solutions. Des idées nouvelles sont lancées. Les uns rêvent de réaliser, à la manière de Philippe le Bel, la dévalorisation de l'or. Les autres voient la solution du problème dans la création d'une nouvelle monnaie, qui, semblable au rentenmark, serait basée sur le « dividende national » (1). D'autres encore parlent de l'argent « fondant » et de l'économie naturelle, négation absolue de l'étalon or (2). Le déficit budgétaire serait la simple conséquence de la crise. Il n'aurait aucune portée d'ordre général.

(1) A. de Breteuil, *Le dividende national*.

(2) Silvio Gesell, *L'ordre économique naturel* (cf. l'étude parue à ce sujet dans l'*Illustration* du 9 septembre 1933, p. 56, « Worgl »).

Par contre, d'autres auteurs redoutent que ce déséquilibre ne conduise à la multiplication des signes monétaires. Certains d'entre eux, considérant le budget et la trésorerie de l'Etat, s'inquiètent pour la situation du franc sur le marché des changes. Dans ce domaine des finances publiques, la déflation est à peine commencée ; les économies toujours possibles au point de vue technique se heurtent à des intérêts électoraux. Une partie de la majorité gouvernementale aurait bien essayé d'amorcer une campagne d'inflation, qui ferait vivre à la France une courte période de fausse prospérité. Mais les Français ont trop de souvenirs cuisants pour recommencer une expérience inflationniste, et les parlementaires au fond connaissent bien cet état d'esprit.

Au seul mot d'inflation, l'opinion commence à s'émouvoir. Le peuple, se souvenant des événements de 1926 et du récent abandon du dollar-or, redoute les pires catastrophes. Aussi n'est-il plus question que de réductions massives des dépenses et d'augmentations fiscales. Le problème de l'équilibre s'avère ainsi délicat et difficile.

Qu'est-ce que l'équilibre budgétaire ? Chacun se représente mentalement cette notion par l'image d'une balance dans les plateaux de laquelle se trouveraient d'un côté les recettes et de l'autre les dépenses budgétaires. Or le budget, d'après le décret du 31 mai 1862, est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat pour une période déterminée. L'équilibre est donc la juste compensation de ces dépenses et recettes.

Toutefois cet équilibre peut se présenter sous trois aspects. Il y a équilibre fictif, lorsque les dépenses et les recettes s'équilibrent sur le papier et donnent à la clôture de l'exercice un solde déficitaire. Des circonstances

imprévues ont entraîné une majoration des dépenses ou une diminution des recettes, le ministre des Finances avait pourtant pris toutes ses précautions pour soumettre aux Chambres un équilibre réel ; mais il n'a pu prévoir l'avenir et ses estimations se sont trouvées dépassées par les événements. A côté de cet équilibre présenté de bonne foi, il faut envisager celui obtenu en forçant volontairement le chiffre des recettes. Le ministre des Finances, ne voulant pas avouer un déséquilibre, ne pouvant obtenir aucune réduction de dépense, a tenté de tromper l'opinion publique en majorant sciemment le revenu des impôts, en exigeant de ses services une réduction toute temporaire des crédits évaluatifs et en cherchant à se faire illusion lui-même sur un budget qu'il sait en déséquilibre. Enfin, il existe une troisième façon d'envisager l'équilibre budgétaire en étudiant le budget à sa clôture. Il est vrai que les Chambres n'accordent plus assez d'intérêt à la loi de règlement ; il y a bien une commission des comptes définitifs, qui fonctionne régulièrement, mais dont malheureusement le rapport résumant les travaux n'est lu par personne et n'est nullement sanctionné. Et pourtant il faut bien, à côté de l'équilibre présenté sur le papier, tenir compte de l'équilibre définitif, à la clôture de l'exercice. Ils diffèrent l'un de l'autre en tant que le premier dépend d'un trait de plume, alors que le second est soumis à des événements imprévisibles. Le premier, par sa publication immédiate, a une action directe sur l'opinion. Le second ne se traduit que par une augmentation presque invisible de la dette publique.

Malgré tout, ces deux équilibres sont étroitement solidaires. Le premier sert de base au second. Et « il faut que notre budget se balance non seulement sur le papier,

mais dans la réalité » (1). Aussi est-il souvent prudent de prévoir un léger excédent lors de la préparation du budget. Cette mesure est d'autant plus importante que les recettes fiscales sont basées sur les rentrées flottantes des impôts indirects (2). Un budget dont l'équilibre est prévu strictement lors de son vote ne peut être considéré comme suffisant. Il ne présente pas assez de chances de se clore en équilibre. L'espoir de plus-values d'impôts ne doit point entraîner d'illusions fâcheuses de la part du ministre des Finances, de celui que MM. Allix et Jèze appellent le « *ministre de l'équilibre* ».

Cette expression imagée est justifiée par les faits. Si en effet les prévisions de dépenses sont établies par les services des différents ministères, réunies dans les administrations centrales, puis présentées au ministre, chef hiérarchique, elles ne sont totalisées que par le ministre des Finances et ne sont contrebalancées que par les recettes établies par ce dernier. Sur ce point, le ministre des Finances garde un pouvoir d'appréciation presque absolu, tempéré seulement par la prudence, la tradition et sa conscience personnelle. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les dépenses. Le ministre des Finances doit obtenir de ses collègues la réduction de leurs prévisions de dépenses. Se trouve-t-il en conflit sur cette question avec l'un d'eux ? Seul, le président du Conseil peut essayer de mettre d'accord ses deux collaborateurs. Et si le ministre intéressé se refuse à donner satisfaction au ministre des Finances, ce dernier n'a plus qu'à prévoir les crédits nécessaires.

(1) Raphaël Georges-Lévy, « Saine monnaie et saines finances », *Revue des Deux-Mondes* du 15 octobre 1921.

(2) Discours de Léon Say sur le projet de budget de 1877.

Ainsi le ministre des Finances doit non seulement être « féroce », mais aussi posséder un ascendant personnel sur ses collègues. Son travail n'est pas des plus faciles. Il lui a fallu beaucoup d'énergie et de ténacité pour obtenir des prévisions aussi réduites que possible. Il lui a fallu une certaine force d'âme pour faire une estimation aussi exacte que possible du rendement des impôts. Il est arrivé enfin à un équilibre sincère. Mais il va maintenant affronter la Commission des finances et la discussion publique. Il ne trouve pas toujours dans cette Commission l'appui et la collaboration qu'il pouvait en espérer. Et, lors de la discussion publique, ce n'est plus le projet gouvernemental, qui est présenté, mais celui de la Commission. Le ministre est alors obligé, pour faire rétablir son texte, d'intervenir personnellement en séance.

L'amendement est un des dangers les plus grands qui menacent l'équilibre. De trop nombreux députés cherchent par cette voie à introduire dans le budget des articles dégrevant certains de leurs électeurs ou accordant des subventions. Le ministre des Finances a beaucoup de peine à éviter la diminution de ses prévisions de recettes et à arrêter la progression rapide des dépenses démagogiques. Dans cette lutte avec le Parlement, le ministre des Finances ne trouve pas toujours un appui aussi vigoureux qu'il serait en droit de l'espérer de la part de son président du Conseil. Ce dernier n'osera souvent pas risquer l'existence du cabinet, dans l'intérêt du budget, dans l'intérêt des finances du pays. Ainsi le ministre consciencieux risque de s'aliéner ses collègues du Parlement, et, s'il cède à leurs demandes, il laisse faire un budget informe.

En face de l'équilibre du budget, il faut considérer le

phénomène du *déséquilibre*. Il peut y avoir excédent budgétaire ou déficit. Dans un cas comme dans l'autre, les conséquences du déséquilibre sont graves. L'excédent appelle toujours le déficit. En effet, si les prévisions de recettes amènent des plus-values importantes, le ministre des Finances se heurte à des difficultés chaque jour croissantes. Les dégrèvements diminuent les recettes. Les subventions augmentent les dépenses. Les exemples historiques confirment ce danger. Ainsi, en 1875, notre budget accusait des excédents chaque année plus importants. Le gouvernement prit l'initiative d'une politique hardie de dégrèvements et envisagea la possibilité de doter la France de grands travaux d'utilité publique, avec le plan Freycinet. Les députés secondèrent les ministres dans cette destruction de l'équilibre. Le résultat ne se fit pas attendre. Dès 1882 les budgets commencèrent à accuser un déficit. Cet exemple se trouve entièrement renouvelé par les événements actuels et ceux des cinq dernières années. Ainsi tout déséquilibre budgétaire se ramène tôt ou tard à un déficit.

Le déficit a des répercussions dangereuses et nombreuses, mais qui toutefois restent subordonnées à la monnaie employée dans le pays. En face d'un étalon or ou d'une devise or, le déficit n'a que de faibles conséquences ; ses résultats se trouvent reportés dans le temps. Excédents et déficits pourraient en principe se compenser. Si même les déficits sont les plus importants, ils entraînent seulement une augmentation progressive de la dette publique, et par là risquent d'aliéner le crédit de l'Etat. Mais ce résultat ne peut survenir qu'au bout de longues années. En période d'instabilité monétaire, les répercussions du déséquilibre sont plus violentes et presque immédiates.

Le seul mot de déficit peut créer une crise de confiance et amener la chute de la monnaie nationale sur le marché des changes. De plus, le déficit prolonge la période d'instabilité. Il entraîne l'émission de nouveaux billets, il instaure ou du moins développe l'inflation.

Aussi, en septembre 1920, la Conférence de Bruxelles, chargée d'étudier la crise financière, de rechercher les moyens d'y remédier, et d'en atténuer les dangereuses conséquences, mettait en pleine lumière le lien de cause à effet entre le désordre des finances publiques et l'inflation, entre l'inflation, la hausse des prix et la baisse des changes (1). Elle donnait une force particulière à ses recommandations relatives à la gestion des finances publiques et au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Elle y voyait une condition essentielle pour faire cesser l'instabilité monétaire. De même, les financiers réunis à la Semaine de la Monnaie en 1922 (2) et les experts convoqués en 1926 (3) préconisèrent un rapide retour à l'équilibre.

La notion de l'équilibre budgétaire connut ainsi une grande notoriété de 1921 à 1926. Dès 1921, des écrivains, comme Georges Valois (4) et Jacques Arthuys (5), réclamaient un retour décisif à l'équilibre. M. François-Marsal entreprenait, sans succès d'ailleurs, une politique sage et prudente. Puis vinrent les événements de 1924 ; les dépenses continuèrent leur ascension accélérée jusqu'en 1926, époque où M. Raymond Poincaré obtenait une stabilisation de fait grâce au rétablissement de l'équilibre résul-

(1) Communiqué officiel, *Le Temps* du 24 septembre 1920.

(2) Communiqué officiel, *Le Temps* du 14 juin 1922.

(3) Rapport des experts du 3 juillet 1926.

(4) Georges Valois, Campagne faite en 1921 dans l'*Action Française*.

(5) Jacques Arthuys, *Comment éviter la banqueroute*, 1922.

tant d'une réduction des dépenses et d'une forte majoration des impôts. En 1928, l'ancien Président de la République décidait la stabilisation légale. Durant toute cette période le maintien de l'équilibre avait favorisé et même permis l'opération, car, si l'équilibre du budget est, comme le disent certains, le reflet de la vie économique, il a aussi sur cette dernière une action ou une réaction des plus importantes.

Ce court exposé montre toute la complexité de la question. La notion de l'équilibre budgétaire, actuelle et présente, semble au premier abord si simple, qu'elle ne paraît point devoir faire l'objet de quelque étude approfondie. Et pourtant, elle touche à tant de problèmes délicats et généraux, qu'elle s'avère singulièrement difficile à traiter. Aussi mérite-t-elle mieux que ne lui accordent généralement les économistes, quelques passages dispersés dans leur œuvre. C'est pourquoi nous avons tenté d'étudier ce sujet. Dans les pages qui suivent, nous examinerons l'évolution de la notion d'équilibre budgétaire, nous donnerons sa définition technique et politique, enfin nous rechercherons les répercussions du déséquilibre budgétaire.

PREMIÈRE PARTIE

DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DE LA NOTION
D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

CHAPITRE PREMIER

DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DE LA NOTION D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN FRANCE

La notion d'équilibre budgétaire ne paraît point s'être révélée aux financiers de l'antiquité ni à ceux de l'ancien régime. Les finances publiques étaient la dépendance du prince, sa propriété personnelle. Les historiens citent à ce propos l'exemple de Caligula, qui, perdant alors qu'il jouait avec des amis à Lyon, se fit apporter le rôle des contributions, le biffa de quelques coups de stylet et, se tournant sarcastique vers ses partenaires, déclara : « Vous jouez pour quelques misérables drachmes, d'un coup je viens d'en gagner cent cinquante millions ». Il avait en effet supprimé tous les dégrèvements accordés. Avec de telles pratiques financières, il ne faut point s'étonner si la notion d'équilibre budgétaire était non seulement méconnue, mais ignorée. Aussi durant toute l'antiquité gréco-romaine, il n'y a pas eu d'études systématiques sur les finances publiques. Et pour cause, elles restèrent toujours secrètes (1). Il en fut de même au début de l'ancien régime. Ce n'est qu'au XVIII^e siècle que les écrivains commencent à les étudier.

L'ancien régime. — Il ne faudrait pas croire pour cela

(1) Georges Dovine, « Le pillage du budget », *Revue hebdomadaire*, 23 octobre 1929.

que les questions financières n'aient retenu l'attention de quelques esprits. Certains italiens, comme Palmieri, Guicciardini, Diomède Carafa (1), ont écrit des monographies financières, mais qui ne comportent aucun esprit critique. Cette situation se prolongea longtemps, puisque Richelieu pensait encore que les finances devaient rester cachées aux yeux profanes, et que le 28 mars 1764 une déclaration faisait défense « d'imprimer, de débiter ou colporter aucuns écrits, ouvrages ou projets concernant la réforme des finances ou leur administration passée, présente ou future ».

Toutefois, quelque surintendant ambitieux de renommée et de popularité, rédigeait pour le roi ou pour le public un grand rapport financier. Ainsi, en 1717, le duc de Noailles (2) faisait paraître un traité de ce genre. Son exemple était suivi en 1759 par Silhouette (3), puis douze ans plus tard par l'abbé Terray (4). Le trait commun de ces trois documents était leur manifestation de regret pour le passé. Ils se lamentaient sur le présent et étaient remplis d'espoir et de promesses pour l'avenir. Ils dévoilaient enfin la maladie incurable de l'ancien régime : le manque de publicité et de contrôle. Entre autres, Silhouette disait : « On ne peut encore déterminer exactement ce qui est dû des années précédentes sur les diverses parties de dépenses ; mais

(1) Palmieri, *La vita civile*, Florence, 1529 ; Guicciardini ou François Guichardin, *Storia d'Italia*. Cf. aussi *Considerazioni civili sopra l'istoria de Francesco Guicciardini*, par Fra Remiglio, Venise, 1582 ; Diomède Carafa, *Ammaestramenti militari*, 1608.

(2) Duc de Noailles, *Rapport au Roi*, 1717. Cf. aussi ses *Mémoires*.

(3) Silhouette, *Rapport de 1759*.

(4) Abbé Terray, *Lettres à M. Turgot, ministre des Finances, pour servir de supplément à la correspondance entre le sieur Sorhouet et M. de Maupéou*.

on peut l'évaluer au moins à cent millions. L'enjambement des parties les unes sur les autres et la confusion qui en résulte ne permet pas d'en désigner le montant avec précision. » A côté de ces critiques et de ces regrets, aucune allusion à un système de meilleure administration financière n'était présenté. D'ailleurs si des idées justes avaient été émises sur ces questions, leur non-application leur aurait retiré toute valeur.

Les Etats Généraux. — Il ne faut pas oublier que le roi garda toujours le droit de battre monnaie. Cette monnaie semblait lui appartenir au même titre que ses domaines immobiliers. Par voie de conséquence, les questions financières se trouvaient devenir sa propriété et ne relever que de lui. Seule la question fiscale paraît avoir passionné l'opinion publique. Les Etats généraux, à chacune de leur convocation, discutèrent des impôts et de leur perception. En 1314, ils votèrent à Philippe le Bel la déclaration par laquelle ils étaient « prêts à faire aide au roi chacun à son pouvoir et selon ce qui lui serait avenant » (1). Puis en 1356 ils firent une manifestation d'ardeur presque révolutionnaire. Il s'agissait alors de payer la rançon du roi. Malheureusement ils oublièrent leur rôle financier et voulurent faire de la politique, s'immiscer dans les affaires de l'Etat. Après l'échec de cette tentative, les Etats généraux ne devaient plus se borner qu'à donner au roi une autorisation. Le roi paraissait tenir compte de la volonté populaire et se soumettre à la tradition selon laquelle aucun impôt ne peut être créé sans l'assentiment des imposés.

Même le 5 mai 1789, les Etats généraux ne furent una-

(1) Stourm, *Le budget*, édition de 1889, p. 27.

nimes que pour affirmer qu'aucun impôt ne peut être levé sans l'autorisation de la Nation. Par contre, ils admettaient toujours que le pouvoir exécutif restait maître de régler et d'effectuer les dépenses publiques. Ainsi le cahier du Tiers Etat de la sénéchaussée de Montpellier comprend un article 8 qui dit : « Que les dépenses des divers départements soient fixées et arrêtées par Sa Majesté ; la Nation se livre avec confiance aux vœux de Sa Majesté pour les économies. » Il semble bien résulter de ces quelques observations que les Etats généraux n'établirent jamais un rapport direct entre les chapitres de dépenses et le vote des impôts.

Les Parlements. — Après la disparition des Etats généraux, les Parlements tentèrent de prendre leur place. Grâce au procédé de l'enregistrement, ils avaient un droit de regard sur les affaires du roi, ce qui fut souvent l'origine de luttes intermittentes entre la monarchie absolue et ses corps de magistrats. A la différence des Etats généraux, assemblées élues, les Parlements se composaient d'un personnel choisi, possédant un certain nombre de diplômes. Les Parlements étaient des institutions fixes avec des sessions régulières. Ils étaient indispensables à la vie juridique du pays. Leurs membres, rendus indépendants par l'achat de leurs charges, semblaient tout désignés pour jouer un rôle important et utile. Leur instruction, leur long passage aux affaires, l'expérience de la vie quotidienne leur assuraient une autorité très grande dans la critique. Ils auraient pu ainsi s'occuper non seulement du vote des impôts et de la perception des recettes, mais aussi de la création des dépenses. Devant apposer leur sceau sur toutes les ordonnances du roi, ils auraient pu tenter, avec prudence et modération, de faire comprendre au roi ou à son

ministre que toute création de dépenses entraîne tôt ou tard la création d'une recette correspondante, en d'autres termes faire deviner la notion d'équilibre budgétaire.

En fait, les Parlements s'occupèrent trop souvent de leur intérêt personnel. Et avec l'attitude intransigeante que leur dicta l'esprit de corps, ils furent maintes fois des obstacles insurmontables aux tentatives de bonne administration financière. Pour garder des privilèges fiscaux, ils n'hésitèrent pas à faire échouer des essais d'impôt général atteignant aussi bien le Tiers Etat que la Noblesse. Aussi, loin de jouer un rôle semblable à celui de Londres, le Parlement de Paris resta une cour de justice, exilée plus d'une fois par le roi et discréditée dans l'opinion publique. Sa dernière manifestation fut de demander la convocation des Etats généraux ; c'était l'aveu même de son impuissance.

Les ministres des Finances. — La notion d'équilibre budgétaire n'est point apparue sous l'ancien Régime, on n'en trouve trace ni dans les écrits des quelques auteurs financiers, ni dans les assemblées des Etats généraux, ni même dans les sessions du Parlement. Mais si l'opinion ne paraît point s'être émue de cette question, le ministre chargé du service des finances a peut-être entrevu son importance.

Les premiers ministres qui s'occupèrent des finances de notre pays connurent une fin misérable. Et pourtant, les gens de finances d'alors pouvaient sans obstacle accaparer les dépouilles de la Nation et détourner à leur profit l'argent destiné au Trésor. Un ministre des Finances, en entrant en fonction, mêlait sa propre fortune avec celle de l'Etat. Le patrimoine national devenait l'apanage du ministre. Notre grand argentier, dans ces conditions, avait une notion tout à fait spéciale de l'équilibre budgétaire ; il en résultait

que la fortune de l'Etat s'appauvriissait toujours alors que le patrimoine propre du ministre augmentait sans cesse. Il semble qu'il y avait alors deux budgets : le budget du roi presque constamment en déficit, que de nouveaux impôts, des faillites, des altérations de monnaie devaient à tout moment essayer de rétablir, et le budget du ministre en excédents chaque année plus importants. Le ministre des Finances en arrivait à devenir l'homme le plus riche après le roi. Mais par suite du scandale de cette fortune, il se trouvait bientôt précipité vers un sort tragique. Avec la mort du roi, son protecteur, il payait sa peu scrupuleuse gestion des finances de l'Etat.

Enguerrand de Marigny, ministre de Philippe le Bel, fut condamné à la pendaison. Il en fut de même de La Guette, qui fut le ministre de Philippe le Long. Leurs successeurs ne furent pas plus heureux : Pierre Remy fut pendu, Montaigu et Pierre des Essarts décapités, Pierre de Gyac noyé, enfin de Semblançay, conseiller et ami de François I^{er}, mourut sur le gibet. Ayant eu comme unique préoccupation son propre enrichissement, aucun d'eux n'avait envisagé la notion d'équilibre budgétaire, ni songé à administrer d'une manière sérieuse les finances de l'Etat (1).

Il ne faudrait pas croire cependant que tous les ministres des Finances de la monarchie pensèrent à s'emparer de l'argent de l'Etat. Ils n'en furent pas pour cela de meilleurs administrateurs. Calonne ne voyait une solution au déséquilibre financier du régime que dans une politique d'emprunts. Pour donner confiance aux souscripteurs, il s'engageait dans des dépenses folles, il affichait un luxe effréné. Selon les apparences, l'Etat était fort riche, il dépensait

(1) Stourm, *Le budget*, édition de 1889, p. 547 et 548.

beaucoup ; on pouvait donc lui prêter en toute tranquillité. En fait, les dettes étaient payées avec les prêts, et l'argent emprunté était remboursé par des emprunts de plus en plus importants. Une politique de ce genre est la négation du crédit de l'Etat ; l'équilibre budgétaire n'est même pas en cause, le déficit est érigé en pratique constante. Le résultat ne pouvait être qu'une catastrophe financière, et la Révolution fut la conclusion de toutes ces folies.

Et pourtant certains ministres des Finances avaient tenté de rétablir cette situation déplorable. Sully, ami de Henri IV, s'efforça de créer un régime fiscal doux au contribuable et avantageux pour l'Etat. Aussi, lors de l'assassinat du roi, les caisses publiques n'étaient point débitrices ; au contraire, elles renfermaient un important trésor de guerre. Plus tard, Colbert, contrôleur général des Finances, de 1661 à 1683, après avoir conquis une suprématie effective sur l'ensemble du gouvernement du pays, réussit à financer les guerres du Grand Roi, sans grever le Trésor de soldes déficitaires importants.

Mais seul Turgot comprit la nécessité de l'équilibre budgétaire. A la différence de ses prédécesseurs, il ne fut pas gêné par la politique d'un monarque absolu. Malheureusement, il ne trouva pas dans le faible Louis XVI une volonté assez puissante pour le soutenir (1). Turgot considérait que la meilleure destination à donner aux excédents budgétaires était le soulagement de la dette flottante et l'amortissement de la dette consolidée. Il proposait de réduire la dépense assez au-dessous de la recette pour pouvoir économiser chaque année vingt millions environ afin de rembourser les dettes anciennes. Il ajoutait : « Sans

(1) Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, 1929-1930.

cela, le premier coup de canon forcerait l'Etat à la banqueroute » (1). Turgot voulait à tout prix éviter cette solution ; il présenta à Louis XVI un plan intitulé « Pas de banqueroute, pas d'augmentations d'impôts, pas d'emprunts ». Il voulait faire des économies : « On peut espérer parvenir par l'amélioration de la culture, par la suppression des abus dans la perception et par une répartition plus équitable des impositions, à soulager sensiblement le peuple sans diminuer beaucoup les revenus publics ; mais si l'économie n'a précédé, aucune réforme n'est possible, parce qu'il n'en est pas qui n'entraîne le risque de quelques interruptions dans la marche des recouvrements et parce qu'on doit s'attendre aux embarras multipliés, que feront naître les manœuvres et les cris des hommes de toute espèce intéressés à soutenir les abus. » Turgot n'entendait pas par là la suppression du traitement d'un agent nécessaire ; il voulait dire que le roi ne devait plus se laisser aller à faire telle ou telle dépense au profit de tel ou tel intérêt particulier (2). Turgot continuait en déclarant : « Point d'augmentation d'impôts, la raison en est dans la situation de votre peuple et encore plus dans le cœur de Votre Majesté. Point d'emprunts, parce que tout emprunt diminue toujours le revenu libre et nécessite au bout de quelque temps la banqueroute ou l'augmentation des impositions ». Il allait même jusqu'à écrire au roi : « On vous croit faible, Sire : n'oubliez jamais que c'est la faiblesse qui a mis la tête de Charles I^{er} sur un billot (3). »

L'ancien régime se caractérise par des théories financières

(1) V. au mot « Budget », écrit par Léon Say, dans le *Nouveau Dictionnaire d'Economie politique*, 1900.

(2) Cf. le discours prononcé au Sénat par Léon Say le 19 février 1887.

(3) Cf. le discours de Léon Say du 27 octobre 1890.

sans liaison aucune avec les réalités économiques. Sully, Colbert ne furent point suivis dans leur restauration financière. Turgot n'obtint pas du roi le secours qu'il était en droit d'espérer. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les Etats généraux, lors de leur convocation, se soient trouvés en face d'une situation tournant à la catastrophe. Aucune publicité n'avait permis au peuple de se rendre compte de l'état des finances. En ce qui concerne le budget lui-même, aucune des règles essentielles n'était respectée. Il était matériellement impossible d'arrêter le compte définitif d'un exercice. Aucune clôture légale n'existait. Cela permettait de laisser dans l'ombre pendant de longues années le règlement définitif des années expirées et, par conséquent, de jeter un voile sur l'apurement de beaucoup d'affaires plus ou moins recommandables. Cela avait de plus ce résultat étrange de multiplier le nombre des emplois à vendre. Sous prétexte de mieux séparer les exercices, on avait inventé la personification de chacun d'eux par un comptable spécial, receveur biennal ou alternatif (1). Les trésoriers payaient les créanciers au fur et à mesure de leur présentation. Aucune prescription ne jouait. Quand les recettes prévues pour un exercice étaient épuisées, les créanciers n'avaient légalement aucun recours. En fait, le roi leur accordait une prolongation ; et leur créance se trouvait reportée au crédit de l'exercice en cours.

La Révolution. — En 1789, le déficit de l'ancien régime s'élevait à cinq cents millions environ. C'était le résultat des erreurs financières pratiquées pendant plusieurs siècles (2). En vain par des faillites partielles et par des années

(1) Stourm, *Le budget*.

(2) Camille Vergnol, « Les leçons du passé », *Revue de France*, 1^{er} juin 1926.

de bonne gestion avait-on tenté de rétablir l'équilibre. L'Assemblée Constituante, lorsqu'elle se réunit, envisagea sérieusement le recours à la faillite. Seul Mirabeau s'éleva contre, et réussit à en dissuader l'assemblée. Mais ses discours n'apportaient point d'argent. Ce fut alors la création des assignats. Un décret du 17 avril, converti en loi le 14 mai 1790, institua pour combler l'arriéré du déficit 400 millions d'assignats à 3 % et à cours forcé. C'est dans ces conditions que l'importance de l'équilibre budgétaire apparut pour la première fois aux yeux du ministre des Finances.

Necker n'hésita pas à annoncer sciemment un faux équilibre, avec 645 millions de dépenses contre 656 millions de recettes. Il obtenait en même temps que Louis XVI exhortât publiquement la nation à se fier à ses gouvernants. Certains prétendent qu'il essaya par là de reconquérir un peu de popularité. En fait, comme tout banquier averti, il cherchait seulement à rétablir la confiance, et pour ce faire il considérait le retour à l'équilibre budgétaire comme absolument nécessaire (1). Mais il ne pouvait obtenir un équilibre réel : il aurait fallu émettre trop de nouveaux impôts, et l'état des esprits était déjà très surexcité. Aussi est-il à l'honneur de Necker d'avoir pressenti l'importance de la confiance et la nécessité d'un équilibre budgétaire même fictif pour la conserver.

D'autre part, la Révolution allait amener la réalisation de deux mesures favorables au développement de la notion d'équilibre budgétaire. Le patrimoine national fut séparé du patrimoine royal. Jusque-là, le revenu des châteaux et des terres possédés par le roi, en tant que propriétés sei-

(1) Camille Vergniol, « Les leçons du passé », *Revue de France*, 1^{er} juin 1926.

gneuriales, se mêlait au rendement des impôts : le tout servait à payer les dépenses faites par le roi. Désormais, aux dépenses personnelles du souverain et de sa famille seront affectées les recettes spéciales de la liste civile. Le reste des dépenses royales, toutes celles qui correspondent à un intérêt national, seront couvertes par la rentrée des impôts. Avec ce procédé, il ne sera plus possible d'employer l'argent prévu pour l'armée à payer des fêtes à Versailles.

La Révolution, de plus, devait connaître le principe de la publicité et de l'annualité du budget. Il serait donc logique de croire que la gestion financière révolutionnaire allait être mieux assurée que celle de la monarchie absolue. Malheureusement, l'Assemblée Constituante avait accepté la création des assignats, sous prétexte de liquider le déficit des budgets de l'ancien régime. En fait, les assignats se discréditèrent très vite. Le monde paysan se montrait méfiant, il se souvenait des papiers de Law et de de Bienne. D'autre part la guerre entraînait des dépenses chaque année croissantes. Le déficit, loin de disparaître, grandissait : pour le combler, les hommes de la Révolution se servirent du moyen facile qu'était la presse à billets. On émit de nouveaux assignats. Le déficit s'accrut. La gestion financière de la Législative eut comme résultat l'aggravation du déficit. Des mesures démagogiques, les dépenses des armées, la mauvaise rentrée des impôts contribuaient à rendre l'établissement de l'équilibre budgétaire de plus en plus difficile.

En vain, la Convention chercha à réparer le mal. Les hommes de cette assemblée avaient compris l'importance de l'équilibre budgétaire. Ils firent leurs efforts pour arrêter la chute des assignats. Mais les Conventionnels, malgré leur bonne volonté, confondirent les finances et la poli-

tique : le résultat fut une émission continue d'assignats. Ni budget, ni contrôle régulier des dépenses publiques n'avaient été organisés. D'ailleurs, depuis la création des assignats, tout calcul lointain, toute prévision d'avenir, tout budget devenaient inutiles. Pourquoi se préoccuper à l'avance de l'équilibre, les recettes devaient sûrement balancer les dépenses, il ne s'agissait que de fabriquer la quantité de papier nécessaire.

Les assemblées révolutionnaires avaient voulu se réserver les décisions financières. Les événements ont démontré que seule une autorité supérieure peut réussir à établir un budget en équilibre et à le maintenir en équilibre. Elles ont joué avec le cours forcé et avec les emprunts. Restant dominées par la préoccupation unique des Etats généraux, le vote des impôts, elles n'avaient point saisi le rapport étroit qui relie les dépenses aux recettes et les recettes aux impôts. La question de l'emprunt ne leur était pas encore suffisamment connue. Pourtant, en 1789, M. de Clermont-Tonnerre avait déclaré que, si la nécessité du consentement national à l'impôt est généralement reconnue, l'emprunt, qui n'est au fond qu'un impôt indirect, devait être assujéti aux mêmes principes (1).

Le Directoire. — Aussi est-ce devant une situation désastreuse, que se présente le Directoire (2). Il essaye de liquider le passé par une émission de huit cents millions d'assignats. Il espère conserver à ces derniers tout leur pouvoir libératoire, en brûlant solennellement la plaque à impressions. Il pense ramener la confiance. Defermen déclare : « Voulez-vous voir renaître l'abondance et le prix raisonnable des

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de sciences des finances*, éd. 1888.

(2) Camille Vergniol, « Les leçons du passé », *Revue de France*, 1^{er} juin 1926.

denrées ? Travaillez à rétablir la confiance. » C'est dans ces conditions qu'eut lieu l'émission des mandats territoriaux. Ne pouvant autrement se tirer d'affaire, le Directoire décréta de nouvelles taxes et proposa la « mobilisation » de la dette publique. En d'autres termes, il fit une faillite partielle ; ce fut le tiers consolidé. L'équilibre allait se trouver rétabli. Le déficit passé était mis officiellement à la charge des conspirateurs royaux. Une politique d'assainissement commençait à s'ébaucher. Mais les élections eurent lieu sur ces entrefaites. Les taxes avaient été élevées. Le contribuable, le jour du vote, ne songea qu'aux impôts. Il ne comprit pas que cette tentative de rétablir l'équilibre budgétaire assurait son salut, même au prix de nouveaux sacrifices pécuniaires. Les élections se firent contre le Directoire. Aussi, dès 1798, Dubois-Grancé déclarait aux Anciens : « Vous ne pouvez vous dissimuler que le déficit à remplir n'existe que par les plus monstrueuses et révoltantes dilapidations. Il est temps que vous vous animiez d'une sainte colère contre cette coalition de fripons, plus terrible que celle des rois. » La démagogie avait tué l'équilibre budgétaire, le déséquilibre budgétaire à son tour entraînait la mort du régime financier et, par là-même, du régime politique en vigueur.

Le Consulat et l'Empire. — Le matin du 20 brumaire an VIII, il y avait en circulation cinquante milliards de papier. Deux banqueroutes récentes, l'emprunt forcé et l'impôt progressif avaient ruiné tout le crédit de l'Etat. Cent soixante sept mille francs déposés au Trésor constituaient toute la fortune de la France. Bonaparte, après le coup d'Etat, ne put envoyer un courrier à l'armée d'Italie : il n'y avait pas d'argent pour couvrir les frais de route de ce courrier. Mais le soir même de ce 20 brumaire, deux

commissions de vingt-cinq membres, pris parmi les Anciens et parmi les Cinq Cents, étaient chargées de statuer sur tous les objets urgents « de police, de législation et de finance ». Le lendemain Gaudin prenait la direction des finances. A cette nouvelle, la confiance commence à renaître. Et comme des mesures énergiques et habiles sont prises pour rétablir la comptabilité, des offres de prêts sont faites par des banquiers avisés, comme Peregaux et Récamier. Malgré tout, la situation n'est pas encore rétablie. Les hommes au pouvoir paraissent décidés à mettre en pratique le principe de l'équilibre budgétaire, mais on ne sait si le nouveau régime va durer longtemps. La victoire de Marengo achève le succès. Les fonctionnaires touchent leurs traitements et le 10 août le paiement des rentes est repris.

Devant de tels efforts, le crédit public se rétablit ; et l'influence de l'équilibre budgétaire, quant aux variations de la monnaie sur le marché des changes, se manifesta par le fait que le tiers consolidé passa de 22 francs à 60 francs. Gaudin voulait équilibrer définitivement son budget. Il proposa le vote de contributions indirectes : mais les souvenirs trop récents des abus de l'ancien régime firent échouer ce projet et le budget de l'an VIII fut clos avec un déficit ramené d'ailleurs à 36 millions.

Les efforts en vue de l'équilibre ne restèrent cependant pas vains, et dans le budget de l'an X, 500 millions de recettes correspondaient à 499 millions de dépenses. Le règne des errements financiers et budgétaires est terminé. L'empire, avec la forte personnalité de Napoléon, va assurer le triomphe de la notion d'équilibre budgétaire. La confiance dans le crédit de l'Etat était absolue. La Banque de France, constituée en février 1800, affermissait tous

les espoirs. Or équilibre et confiance sont solidaires l'un de l'autre : si l'équilibre existe, la confiance règne ; si la confiance est générale, l'équilibre budgétaire est rendu facile par les recouvrements aisés des impôts. La situation financière était d'ailleurs assez forte, pour que la crise, qui suivit la rupture du traité d'Amiens, ne réussît pas à l'ébranler. La monnaie métallique était enfin rendue à la France, le 7 germinal an XI. La confiance avait sauvé le pays. Elle avait été inspirée par Bonaparte ; et une sage politique financière avait su la maintenir (1).

On pourrait être tenté d'attribuer ce succès à la division du ministère des Finances entre Gaudin et Mollien. En réalité, il est dû à la présence de Napoléon, qui, au-dessus de ses deux ministres, réglait toutes les questions financières. Ce fut l'empereur qui resta au fond le véritable ministre de l'équilibre de 1799 à 1815 (2). Et l'administration des Finances bénéficia largement de cette concentration de tous ses rouages entre des mains aussi puissantes. Elle tira profit aussi de la présence de Gaudin et de Mollien, qui surent s'entendre pour administrer avec prudence la fortune de la France.

Malheureusement, comme toute dictature, l'empire eut ses dépenses de régime : majorats, pensions et autres largesses (3). Napoléon créa, il est vrai, un budget spécial comprenant au passif toutes ces dépenses et à l'actif les contributions extraordinaires payées par les peuples vaincus. L'empereur cherchait à faire payer à la guerre ce qui était nécessaire pour la conduire. L'idée, au point de vue

(1) Camille Vergniol, « Les leçons du passé », *Revue de France*, 1^{er} juin 1926.

(2) Stourm, *Le budget*.

(3) Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, 1929-1930.

financier, était bonne ; mais les dépenses avaient un caractère permanent, alors que les recettes étaient au contraire foncièrement temporaires. Et un jour ou l'autre, le budget ordinaire de l'empire devait être obligé de supporter le prix des conquêtes.

La prospérité des finances impériales commença à décliner aux approches de la chute du régime. Cette défaillance eut son origine dans les échecs militaires. Puis, à leur tour, les difficultés financières facilitèrent la fin de l'empire. Le mécontentement populaire eut sa naissance dans les exactions fiscales. La confiance dans l'empereur, ébranlée par ses défaites, fut ruinée avec l'écroulement des finances publiques. L'empire avait su respecter la notion d'équilibre. Cela avait été une de ses principales qualités et une des raisons de sa puissance.

La Restauration et la Monarchie de Juillet. — Aussi la Restauration n'eut-elle d'autres préoccupations que de rétablir les finances de la France. L'équilibre financier fut réalisé grâce au passage aux affaires de ministres aussi consciencieux et avisés que le baron Louis. Par contre, la notion d'équilibre resta ignorée des Chambres. La vieille idée que les représentants du peuple sont simplement chargés du vote des impôts dominait encore les premiers temps du régime parlementaire. La Chambre accordait au gouvernement les recettes que ce dernier désirait. Elle abandonnait au propre jugement de ses gouvernants l'emploi de ces sommes. La Chambre n'exerçait aucun contrôle sur le budget lui-même. Elle ne votait pas les crédits de dépense. En 1816, le comte Garnier déclarait devant l'Assemblée des Pairs : « Vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît avoir toujours été réservé au peuple, on ne trouve nulle part la moindre trace,

le plus léger indice, qui annonce la prétention d'examiner, de régler l'emploi des deniers publics » (1). En 1820, le ministre des Finances, Roy, employait des termes semblables : « La Chambre vote l'impôt ; mais le roi est le chef suprême de l'impôt. Le roi a seul le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt » (2). La comparaison nécessaire entre les dépenses et les recettes n'apparaissait pas clairement aux yeux des parlementaires. Les erreurs de la Révolution continuaient à dominer l'esprit des gouvernements d'alors. Et le seul moyen que possédait la Chambre de contrôler les dépenses effectuées était un système *a posteriori*, par le vote de la loi de règlement.

La notion d'équilibre respectée par les ministres de la Restauration n'était pas encore passée dans les idées courantes. Elle allait se répandre par la création de la clôture de l'exercice. Jusqu'ici, la notion d'équilibre budgétaire s'était bornée à la présentation d'un budget équilibré sur le papier. Le solde définitif en restait toujours inconnu. Tous les excédents et les déficits budgétaires s'accumulaient, se compensaient dans les caisses du Trésor, véritable banquier de l'Etat, dont la situation prospère ou désastreuse était le résultat des exercices écoulés. Pendant tout l'ancien régime, aucune date de clôture ne fut assignée à l'exercice, qui demeurait indéfiniment ouvert. Il commençait avec l'année, qui lui donnait son nom, et se perpétuait sans limite jusqu'à ce qu'il disparût par épuisement. Ainsi, peu de temps avant la Révolution, bien que le règne de Louis XV eût duré cinquante-neuf ans, la comptabilité admettait encore des dépenses du temps de

(1) Stourm, *Le budget*, éd. 1889, p. 46 et 48.

(2) *Ibid.*

Louis XIV. Dans son compte rendu au roi de 1781, Necker flétrissait ce procédé. Depuis cette époque, chacun s'accordait à reconnaître les inconvénients de cette procédure. Mais la Révolution et l'empire passèrent sans lui donner de solution.

Le 1^{er} juillet 1834, fut le terme qui, après dix-huit ans, parvint à arrêter définitivement au chiffre de 653 millions l'arriéré antérieur à 1816. Déjà, en septembre 1822, le ministre de Villèle avait pris une ordonnance : « Toutes les dépenses d'un exercice devront être liquidées ou ordonnancées dans les neuf mois qui auront suivi l'expiration de l'exercice, sauf acquittement en vertu d'une ordonnance royale, qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice courant. » Les ministres de la Restauration abusèrent de ce texte, ils refusèrent de payer certains créanciers, ils s'arrangèrent toujours pour monnayer l'autorisation royale.

Une loi de 1834 créa les dépenses sur exercices clos. Dès lors, il allait être possible de comparer entre eux les budgets de différentes années et les résultats de ces exercices allaient pouvoir être étudiés avec profit, les diverses clôtures des opérations ayant lieu dans un temps relativement bref. Le 31 janvier de la seconde année de l'exercice devaient être payés les travaux en cours. Le 31 mars au plus tard, les dépenses étaient liquidées et ordonnancées. Le 30 avril étaient terminés les recouvrements et les paiements. Il était enfin accordé jusqu'au 31 juillet pour demander aux Chambres des crédits supplémentaires. Ces divers délais sont encore aujourd'hui en application.

Le seul défaut de ce système venait de ce que la clôture des exercices était purement administrative, elle laissait intacts les droits des créanciers de l'Etat. L'administration demeurait, pendant dix, vingt et trente ans en suspens,

sous le coup des revendications inopinées. Elle ne pouvait jamais procéder en temps utile à l'apurement définitif des gestions expirées. Aussi une loi spéciale dut créer la déchéance quinquennale.

L'œuvre de la Restauration en faveur de l'équilibre du budget ne devait point se borner à ces heureuses innovations. Elle fut complétée par la création d'un nouveau mode de détermination des recettes. Jusqu'ici l'évaluation du rendement des impôts, du chiffre total des recettes était abandonnée à l'initiative du ministre des Finances ; il fut décidé, qu'au lieu de se fier au jugement personnel et intuitif du ministre, ce jugement serait basé sur l'examen de la rentrée des derniers impôts. Ainsi en 1823, était né avec M. de Villèle le système automatique : les risques d'une majoration fictive des recettes étaient diminués. C'était faciliter la recherche d'un équilibre budgétaire réel. Cette pratique a toutefois le défaut d'entraîner en période de prospérité l'apparition d'excédents importants. Elle permet même la création d'un budget réservé, que devait dénoncer en 1855 M. de Richemond : « Ce procédé a des avantages que nous ne méconnaissons pas. Mais il a l'inconvénient d'attribuer aux recettes une valeur toujours inférieure à la réalité et d'obliger ainsi à apprécier les dépenses à un taux que l'on sait également de beaucoup au-dessous de la réalité. De là cet inconvénient très grave d'avoir à côté du budget avoué un budget réservé » (1). Cette situation aurait pu avoir des conséquences dangereuses, l'excédent appelant le déficit. Mais durant la Restauration, l'administration des finances restant entre les mains du seul ministre des Finances, les Chambres au-

(1) Stourm, *Le budget*, éd. 1889, p. 161.

raient-elles connu ces plus-values, qu'elles n'auraient rien pu tenter.

Ainsi la Restauration et la Monarchie de Juillet avaient fait deux grands pas dans la voie du développement de la notion d'équilibre budgétaire. Les résultats en furent des plus féconds au point de vue de la vie économique et financière. Malheureusement, cette notion restant l'apanage du seul ministre des Finances, le peuple à son arrivée au pouvoir allait de nouveau négliger ce principe fondamental. La Restauration avait eu en outre le grave défaut de créer un budget extraordinaire. Il est possible d'excuser, de justifier même l'existence du budget extraordinaire dans certains cas spéciaux (1). Il était juste que Napoléon eût son budget extraordinaire de la victoire ; il sera normal, que l'année 1870 connaisse le budget extraordinaire de la défaite. Par contre, le budget extraordinaire de la paix est injustifiable. Si en apparence il est créé pour faire face à l'exécution d'un programme de grands travaux publics ou de réorganisation de l'armement, sa raison d'être en fait a souvent été de masquer les déficits. Il faut reconnaître d'ailleurs que le budget extraordinaire créé par la Restauration pour le développement de la vie économique de la France fonctionna normalement.

1848. — Malgré tout, pour ces deux raisons, la Révolution de 1848 allait entraîner nos finances publiques dans de nouveaux errements. L'équilibre budgétaire est abandonné. Si le cours forcé établi durant quelque temps peut prendre fin grâce à la saine situation laissée par la Restauration, bientôt les dépenses démagogiques précipitent nos

(1) Allix, *Science des finances*.

finances sur une pente fatale. L'idéalisme et le socialisme amènent la création de chapitres importants de dépenses. Avec ce reniement de l'équilibre budgétaire, le coup d'Etat impérial fut plus aisé. Le déséquilibre du budget a toujours entraîné la ruine des finances du régime en cours et souvent la fin de ce régime lui-même.

Le Second Empire. — Comprenant ce danger, le second Empire, comme la Restauration, allait s'employer à ramener dans l'administration des finances l'ordre, la clarté et l'unité. L'équilibre du budget ne serait plus menacé par des lois électorales et démagogiques. Les prévisions équilibrant dépenses et recettes sur le papier devaient être assurées d'une exécution pratique et d'un équilibre final facilité par la centralisation nouvelle de l'administration. De plus, la situation économique se développant chaque jour, les budgets se soldèrent par des excédents croissants. Le système automatique apparut même à certains comme désuet. Les prévisions se trouvaient tous les jours dépassées par la réalité. Un budget réservé semblait se former à côté du budget réel. Les parlementaires réclamèrent la modification de ce système. Le ministre des Finances lui-même vit dans sa suppression la disparition des excédents et de leur dangereuse tentation.

Pour faciliter un équilibre strict du budget, on eut recours au procédé des majorations. Comme le chancelier de l'Echiquier, le ministre des Finances allait pouvoir faire preuve d'esprit d'initiative et rectifier ses prévisions de recette avec le rendement présent des impôts. Aussi les chances de voir l'équilibre sur le papier se réaliser en équilibre réel devaient se trouver augmentées. Malheureusement la pratique démentit cet espoir. Le ministre des Finances crut à une amélioration constante de la situation

économique. Il s'attendait à voir chaque année le rendement des impôts dépasser ses prévisions. Or les guerres de Crimée, d'Italie et du Mexique grevèrent la situation économique de lourdes charges et il fallut revenir au système automatique.

La Troisième République. — Après la prise de Paris, la troisième République se trouva devant une situation financière saine. Et pourtant, la guerre avait été menée avec des procédés anti-économiques. L'argent avait été dépensé sans aucune justification. On ne pensait qu'à la lutte contre l'étranger. On avait oublié toute notion financière. Aucun budget ne se trouvait régulièrement établi. Les receveurs généraux du Trésor avaient reçu l'ordre de payer sans hésitation les dépenses militaires ainsi que les dépenses nécessitées par les corps francs. Tout l'argent disponible dans les caisses du Trésor passa donc à la défense du pays. Aucune comptabilité ne fut régulièrement tenue. La justification des dépenses était impossible.

Or, en dépit de cette anarchie, dès la signature de la paix, le ministre des Finances du gouvernement national avait en mains la possibilité d'un redressement rapide. Le crédit de l'Etat avait survécu à la défaite. La vie économique à peine ralentie par les hostilités reprenait son développement. On se souvient avec quelle volonté tenace et énergique M. Thiers entreprit le paiement de l'indemnité de guerre. Ce prélèvement sur la fortune nationale s'effectua sans difficulté. Le budget de 1875 se retrouva rapidement mis en équilibre.

Malheureusement, dès 1878, les excédents budgétaires excitèrent les tentations de la Chambre des députés. Habitée jusque-là à ne connaître que le déficit, l'Assem-

blée ne put supporter de sang-froid le retour de la fortune (1). En vain, le gouvernement s'efforça-t-il d'affecter ces excédents au remboursement de la dette publique. Deux tendances simultanées, agissant de concert, détruisirent rapidement la prospérité renaissante. La politique des dégrèvements s'attaqua aux chiffres des recettes. En réduisant le taux des impôts, elle diminua rapidement leur rendement fiscal ; alors que les suppléments de crédits, transformés en subventions, augmentèrent sans cesse les crédits de dépenses. Un plan d'outillage national fut proposé par M. de Freycinet. Ce plan ne comportait à l'origine que des dépenses productives. Il pouvait se justifier par la nécessité de doter le pays d'une organisation économique en rapport avec la vie commerciale et industrielle de l'époque. Malheureusement les limites financières fixées primitivement à ce plan se trouvèrent rapidement dépassées par des propositions nouvelles.

Malgré tout, grâce à la solide armature financière du pays, le ministre des Finances réussit à maintenir l'équilibre budgétaire. Enfin en 1882, Léon Say, jugeant dangereux de laisser à la portée des assemblées de tels excédents, préféra les supprimer plutôt que de les voir gaspiller. Pour ce faire, il eut recours au système des majorations, que nous avons déjà vu employer sous le second empire. Mais cette tentative de défense de l'équilibre budgétaire se trouva gênée par une crise économique. Ainsi, le début de la troisième République fut marqué par une sage politique financière. Le souvenir de l'admi-

(1) Stourm, *Le budget*, éd. 1889, p. 163.

nistration du second Empire, l'attribution du gouvernement à des gens déjà au courant des affaires publiques et surtout les difficultés de l'heure présente achèveront de faire triompher la notion d'équilibre budgétaire.

Le résultat de cette sage administration fut le retour à la monnaie or après un cours forcé de cinq ans. C'était là un des rares exemples de non dépréciation du papier-monnaie, malgré une guerre malheureuse et des finances lourdement grevées par l'augmentation de la dette publique. Si un budget extraordinaire avait été institué en 1870, lors de la défaite, il disparaissait en 1875, intégré dans le budget ordinaire du pays. C'était la consécration officielle de la nécessité de l'équilibre, nécessité qui ne fut point reconnue par le grand public et par le monde politique.

1878-1914. — En face d'un excédent de recette, le Parlement ne sait jamais se montrer économe et prévoyant. Le monde des électeurs, toujours obsédé par l'idée des impôts présents et négligeant l'avenir, pousse ses représentants à abuser de la situation. La politique des dégrèvements et des subventions a toujours retenu l'attention bienveillante des parlementaires. Au lieu d'utiliser les excédents à amortir la dette publique et à effectuer des dépenses temporaires et productives, on préfère les considérer comme définitifs et les gaspiller. L'électeur paraît ignorer complètement la notion d'équilibre budgétaire. S'il sait manifester dans son propre budget le souci de l'épargne, il est par contre très peu intéressé par la sage administration du budget général. Il semblerait que les finances de l'Etat doivent toujours être assurées au profit de chacun avec de l'argent pris dans la poche du voisin.

De telles tendances amènent fatalement la négation de l'équilibre.

Aussi, durant toute la fin du xix^e siècle et les premières années du xx^e, le déficit fut annuel. Léon Say avait été un des derniers défenseurs de l'équilibre (1). De 1882 à 1914, ce ne fut qu'une augmentation croissante des dépenses et, si la guerre n'avait pas éclaté, un désastre financier aurait terminé probablement cette longue période d'oubli de la notion d'équilibre budgétaire.

Dire que cette notion était tombée dans l'oubli n'est point exact ; elle a été surtout négligée. Ainsi René Stourm, dans la seconde édition de son livre sur le budget (2), déclarait : « Quant à l'équilibre réel de l'ensemble des budgets, nous continuons à n'en pas parler, tant il demeure difficile de récapituler le total de nos charges annuelles. » Et pourtant certains voulaient continuer l'œuvre de Léon Say et cherchaient à s'adresser directement à l'opinion publique. Une série de conférences eut lieu dans ce sens à l'Ecole des sciences politiques en 1910. Quelques auteurs, notamment M. Gaston Jèze (3) et M. le sénateur Baudin (4), paraissaient entrevoir l'avenir avec inquiétude et envisageaient déjà les principales conséquences du déficit. Sur ces entrefaites, la guerre survint.

L'après-guerre. — Dès qu'elle fut finie, une politique de strict équilibre aurait dû être entreprise. Mais le désir de vivre, que manifestait toute la population après les dures épreuves, n'était pas faite pour faciliter ce retour aux saines méthodes financières. La politique du déficit

(1) Cf. le Recueil des discours de Léon Say.

(2) René Stourm, *Le budget*, préface, 1891.

(3) Gaston Jèze, *Le budget*, 1910.

(4) Pierre Baudin, *Le budget et le déficit*, 1910.

trouvait d'ailleurs des excuses. L'Allemagne devait payer une indemnité de guerre indéterminée, avec laquelle chaque budget était fictivement équilibré. Des dépenses inconsiderées avaient été faites pendant la guerre, elles se continuèrent après la paix. Le gouvernement vivait au jour le jour ; aucune prévision de l'avenir n'était esquissée. Toute la nation vivait dans un aveuglement général, qui lui faisait ignorer l'abîme vers lequel nos finances tendaient chaque jour. D'ailleurs, le déficit budgétaire devait se trouver comblé d'une manière facile. On cherchait à remédier à ce déséquilibre engendré par l'inflation, en recourant à cette même inflation. En fait, cette politique engendrait la hausse des monnaies étrangères et l'ascension des prix ; la trésorerie s'en trouvait de son côté complètement ébranlée.

Enfin vers 1920, la notion d'équilibre budgétaire faillit être remise en vigueur. La Conférence de Bruxelles en préconisa le rétablissement. Sa déclaration, malgré son caractère officiel, n'en resta pas moins platonique. Le public et le Parlement restèrent sourds aux avertissements de certains écrivains comme Georges Valois (1) et Jacques Arthuys (2). Peut-être se rendaient-ils compte de la situation tragique et préféraient-ils fermer les yeux. Il aurait fallu qu'à cette époque un homme politique eût le courage de sacrifier sa popularité au rétablissement de la situation financière, en proclamant la nécessité de l'équilibre budgétaire. A nouveau, en 1922, les financiers réunis alors pour assister à la « Semaine de la Monnaie », affirmèrent que la stabilité monétaire nécessaire à la santé économique

(1) Articles de Georges Valois dans l'*Action française* de 1921.

(2) Jacques Arthuys, *Comment éviter la banqueroute*, 1922.

du pays dépendait essentiellement de la réalisation de l'équilibre budgétaire (1).

Cette agitation en faveur de l'équilibre devait avoir enfin une répercussion dans l'enceinte des Chambres. Le projet de budget général de 1922 constituait un nouveau pas fait dans la voie des saines pratiques financières. Tout y était dominé par la volonté de réaliser l'équilibre et de mettre un terme à l'accroissement de la dette publique. L'exposé des motifs affirmait solennellement que l'Etat devait cesser de vivre au moyen de l'emprunt. Des réductions importantes de dépenses étaient projetées. Malheureusement ces réductions ne suffisaient pas à réaliser l'équilibre du budget et la création de ressources nouvelles devait être envisagée. Malgré cela, l'opinion resta favorable au projet (2). Était-ce donc le retour au respect de la notion d'équilibre budgétaire ?

En fait cette notion allait en 1923 inspirer une manœuvre plus politique que financière. Le 2 juin, après une longue délibération, la Commission des finances de la Chambre décidait de prier le président du Conseil et le ministre des Finances de venir devant elle le plus tôt possible, en lui apportant des « propositions nouvelles de nature à réaliser l'équilibre réel des dépenses et des recettes sans augmentation de la dette publique » (3). L'idée était très louable, en ce sens que notre dette flottante atteignait déjà environ 90 milliards de francs. Par contre, l'attitude de la Commission allait devenir par la suite nettement anti-gouvernementale. Les membres du gouvernement

(1) *Le Temps*, 14 juin 1922.

(2) Frédéric Jenny, « La situation financière et le budget de 1922 », *Revue politique et parlementaire*, octobre 1921.

(3) *Le Temps*, 2 juin 1923.

appelés devant la Commission reconnurent sincèrement le déficit. Le président du Conseil M. Poincaré ajouta même : « Il est arrivé plusieurs fois que les budgets aient été présentés en déficit. A la vérité, on masquait alors le déficit par des comptes spéciaux. Nous y avons renoncé. Mais l'équilibre parfait est à peu près impossible aujourd'hui. » La Commission des finances, devant cet aveu du gouvernement, ne renvoya pas à ce dernier son projet de budget. Cela aurait d'ailleurs été une usurpation sur les pouvoirs de la Chambre. Mais après avoir pris acte des déclarations du gouvernement et de ses propositions de collaboration, la Commission persista dans sa résolution de ne pas rapporter le budget général devant la Chambre avant qu'il ait été mis en équilibre. Poussant même plus loin la reconnaissance de la notion d'équilibre budgétaire, la Commission chargea son rapporteur général de lui présenter dans le délai le plus bref possible des propositions tendant à réaliser l'équilibre (1).

Il faut reconnaître que tout le monde en comprenait alors l'importance, M. Henri Bérenger, rapporteur du budget de 1923, déclarait ainsi : « Le principal honneur du parti républicain fut, après les désastres du second empire, d'avoir restauré les finances publiques et rétabli l'équilibre budgétaire de la France. Les républicains feront-ils moins après 1914 qu'après 1870, après la victoire qu'après la débâcle ? Ils n'accepteront pas l'inauguration d'une politique de déficit dans le budget national. Il leur appartient d'exiger et d'obtenir du pouvoir exécutif les mesures financières hardies et efficaces qui, seules, permettront de mettre le budget en équilibre et de recréditer la

(1) *Le Temps*, 18 juin 1923.

France » (1). En 1924, pour M. Charles Rist (2), le rétablissement de l'équilibre était le plus sûr moyen de relever le change, et le relèvement du change à son tour devait provoquer la baisse intérieure des prix. Il terminait son ouvrage sur ces mots : « Remettez d'abord votre budget en équilibre, tout le reste vous sera donné. »

Le gouvernement, de son côté, avec M. François-Marsal puis M. Raymond Poincaré, tentait de restaurer pratiquement cet équilibre budgétaire tant désiré. Mais alors que M. François-Marsal avait échoué devant la Chambre, M. Poincaré se heurta à l'opinion électorale. En effet, l'opposition, sans se soucier de l'équilibre budgétaire, annonçait une diminution des impôts pour la plus grande masse des contribuables, faisait espérer des augmentations de traitements aux fonctionnaires, promettait des subventions importantes et abondantes aux petits producteurs et consommateurs, créait ainsi une diminution certaine des recettes et une augmentation non moins certaine des dépenses. La mise en application partielle de ce programme par la nouvelle Chambre aggrava le déséquilibre budgétaire.

En vain, les écrivains financiers menaient-ils une campagne en faveur du retour à de saines méthodes budgétaires. En vain, la hausse des prix prouvait-elle le besoin d'une gestion plus sage. En vain, la chute rapide de notre monnaie nationale annonçait-elle la catastrophe. Les pouvoirs publics pressentirent alors la nécessité d'avoir un équilibre au moins fictif. Ils recoururent à des emprunts,

(1) Henri Bérenger, « La politique du déficit », *Renaissance*, 1^{er} juin 1922.

(2) Charles Rist, *La déflation en pratique*.

mais ils le firent dans une faible proportion par rapport à l'inflation qu'ils développèrent.

1926. — Comme en 1920, il fallut les désastres de la crise de 1925 et 1926 pour imposer à l'esprit de tous la nécessité du respect de la notion de l'équilibre budgétaire. Le Comité des experts, réuni à Paris en juin 1926, déclara dans son rapport du 3 juillet : « Le déficit budgétaire joint à la charge des réparations a provoqué l'abus des émissions de titres et un mal pire encore, l'inflation. Celle-ci a engendré la hausse des changes et la hausse des prix, qui à leur tour ébranlant la trésorerie et compromettant l'équilibre du budget provoquent de nouveau l'inflation. Il faut en finir. Le Comité expliquera dans son rapport comment il conçoit le redressement des finances publiques par l'équilibre budgétaire et celui de la trésorerie... Au point de vue technique, la stabilisation de fait suppose l'équilibre de la balance des comptes, la réalisation absolue de l'équilibre du budget et de la trésorerie. Le Comité estime que, pour remettre de l'ordre dans les finances publiques, les méthodes budgétaires doivent être profondément modifiées. Il tient notamment pour très importantes : la prépondérance du ministre des Finances dans toutes les questions financières, le vote de la loi annuelle des finances en temps utile, l'universalité du budget,... enfin pour donner au contribuable une certitude, qu'on ne lui demande pas de sacrifices inutiles, la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes » (1). Ce rapport, conclusion de toute la campagne menée en faveur d'un retour à l'équilibre, devait avoir de profondes répercussions sur la politique financière du gouvernement.

(1) Rapport du Comité des experts du 3 juillet 1926.

Et alors que M. Germain-Martin considérait que, le salut de la France dépendant du rétablissement de l'équilibre, ce dernier l'emportait sur le « dogmatisme appauvrissant des partis » (1), le président du Conseil M. Caillaux tentait de mettre en application le plan des experts. Il échoua pour des raisons de politique générale et aussi pour avoir voulu trop faire d'un seul coup. Le plan Caillaux avait, de l'avis de certains techniciens comme M. François Piétri (2), une certaine supériorité sur le plan Poincaré. Dans le premier, dès le vote, la Chambre connaissait la marche nécessaire des opérations, alors que la réalisation du second restait soumise à l'influence des circonstances. La rigidité technique du plan Caillaux effraya les députés ; le plan Poincaré, échelonné sur plusieurs années, correspondait mieux à l'opinion parlementaire. Et les deux hommes d'Etat, opposés sur le terrain politique, se trouvaient pourtant d'accord pour préconiser le retour à l'équilibre. Les questions financières avaient pris le pas sur la politique pure.

Une dure compression des dépenses, une forte majoration du taux des impôts existants, la création de nouvelles charges fiscales allaient ramener la politique budgétaire de la France à de saines méthodes. Pendant deux ans, de 1926 à 1928, le franc se trouva stabilisé en fait. Le retour à l'équilibre favorisa et permit ce redressement des changes, grâce au revirement de la confiance, qui entraîna l'achat de notre devise par les financiers étrangers avertis et prévoyants. Cette confiance devint même à un moment

(1) Germain Martin, « Le salut du franc », *Revue de Paris*, août 1926.

(2) François Piétri, « Plan Poincaré et plan Caillaux », *Revue de Paris*, 1^{er} octobre 1926.

dangereuse pour notre monnaie ; une hausse inconsidérée du franc succédait à la baisse. De nouveau, l'instabilité allait renaître. C'est ce fait qui devait en 1928 déterminer le gouvernement Poincaré à faire voter la stabilisation légale. Peut-être sur ce point l'imprécision du plan avait-elle gêné la réalisation du retour définitif de la France à l'étalon or.

Quoi qu'il en soit, il est remarquable qu'à cette époque la notion d'équilibre budgétaire se soit imposée non seulement aux économistes et aux financiers, mais aussi aux parlementaires et au pays tout entier. On pouvait espérer que sa victoire serait définitive. En fait, dès que les difficultés ne furent plus là pour l'imposer à l'esprit de tous, cette notion si importante, si nécessaire à la vie du budget devait à nouveau retomber dans l'oubli. En cinq ans, les excédents ont été dilapidés avec la politique des dégrèvements et ont disparu avec le développement de la crise actuelle. Le déficit s'est de nouveau installé dans le budget de la France.

De cette étude en raccourci de notre histoire financière, se dégage une double conclusion. D'une part, la notion de l'équilibre budgétaire, qui semble si simple, ne s'est développée qu'à une époque récente. D'autre part, il ressort de la constatation des faits que cette notion n'est admise, respectée et appliquée que sous la pression des événements.

Cette double conclusion se trouve entièrement confirmée par un rapide aperçu de l'histoire financière des pays étrangers.

CHAPITRE II

DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DE LA NOTION D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE A L'ÉTRANGER

La convocation d'une conférence internationale à Bruxelles, en 1920 (1), montre l'importance prise par la notion d'équilibre budgétaire aussitôt après la guerre, importance dont nous allons trouver la confirmation dans l'examen des finances d'un pays né du traité de Versailles.

Tchéco-Slovaquie. — En 1919, la situation de la Tchéco-Slovaquie était des plus mauvaises. Des monnaies d'origines diverses circulaient sur son territoire, et ces devises, liées aux changes des puissances centrales, menaçaient de s'effondrer avec eux, malgré les efforts faits par la Tchéco-Slovaquie pour se créer une politique vraiment nationale.

Se trouvant en face d'une inflation de papier-monnaie, le gouvernement pensa qu'il suffirait de retirer de la circulation des masses importantes de ce papier, pour obtenir un rétablissement du change, une baisse des prix et un renouveau d'activité économique (2). Aussi, pendant plusieurs mois, il s'efforça de réduire la circulation. Ce fut en vain ; le résultat fut négatif. Aucun relèvement de la monnaie ne se traduisit sur le marché des changes ;

(1) *Le Temps*, 24 septembre 1920.

(2) Charles Rist, *La déflation en pratique*, 1924.

au contraire, les prix à l'intérieur continuèrent leur hausse alors que les prix de vente à l'extérieur se dépréciaient de jour en jour. La vie économique pour cet Etat mal organisé devenait de plus en plus difficile.

Mais le ministre des Finances, M. Rasin, était un homme énergique et courageux, qui ne devait pas hésiter à faire un jour le sacrifice de sa vie pour poursuivre sa politique de contraction des dépenses. Ayant compris l'inutilité de la déflation par simple réduction du nombre des billets en circulation, il se décida à entreprendre le retour à l'équilibre budgétaire. « Nous devons tous nous rendre compte que notre couronne tchèque ne pourra se soutenir et bénéficier d'un cours favorable, que si les conditions économiques suivantes, que je considère comme capitales, sont remplies. Il nous faut apprendre à établir notre budget sans déficit, à faire des économies, à ne dépenser que l'essentiel et à combler les déficits éventuels par l'impôt et non par les emprunts ni par la presse à billets (1). » A l'instar de Turgot, le ministre des Finances tchécoslovaque reconnaissait l'inanité de la politique des emprunts, qui conduit toujours à une majoration future des impôts. Et il voulait l'application d'un équilibre strict et réel. Ses efforts le conduisirent au succès : le simple arrêt de l'inflation gouvernementale et le rétablissement de l'équilibre budgétaire suffirent à stabiliser la couronne tchèque et à déterminer une reprise de la vie économique, la balance des paiements redevenant favorable à la Tchécoslovaquie.

Comme en France, la notion d'équilibre ne s'est imposée

(1) Discours prononcé par M. Rasin devant la Chambre tchécoslovaque le 28 février 1919.

en Tchéco-Slovaquie qu'à la suite de la guerre et de ses dures conséquences. Et alors que la politique de la déflation échouait lamentablement, la politique de l'équilibre a obtenu des résultats. Le change commençait à remonter l'année même où il semblait que l'on ait définitivement maîtrisé le déficit. Le retour à l'équilibre du budget est donc bien, comme le disait M. Rasin, une condition capitale pour revenir à un change favorable.

Si le gouvernement tchéco-slovaque n'a point fait appel, aussitôt après la guerre, à la notion d'équilibre budgétaire, ce n'est point parce qu'il ignorait cette notion, mais parce qu'il ne lui attachait pas les conséquences qui furent révélées par la pratique. Il faut des conditions spéciales pour que se développe la notion d'équilibre ; il semble que des difficultés économiques et financières doivent venir l'imposer au ministre des Finances. C'est ce que prouve encore l'exemple de la Russie.

Russie. — En Russie, le cours forcé remontait au XVIII^e siècle ; les assignats russes se déprécièrent rapidement et durent être échangés en 1843 contre des billets de crédit sur le pied de trois roubles et demi contre un rouble (1). Ces billets furent à leur tour émis en trop grande quantité par suite des guerres de Hongrie et surtout de Crimée. Cette dernière, par les perturbations énormes qu'elle apporta dans les finances russes, est le point de départ d'une politique budgétaire tout à fait nouvelle (2). Et si, jusque-là, les finances étaient restées un secret d'Etat, Alexandre II dota son empire d'un budget régulier avec participation de la nation à son établissement. Le mi-

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*.

(2) Conférence de M. Arthur Raffalovich, faite à l'Ecole des Sciences politiques le 2 mai 1910.

nistre Reutern fut ainsi amené à publier le premier budget russe, malgré l'opposition et les craintes des vieux fonctionnaires. Après quinze ans d'efforts continus, il parvint à rétablir l'équilibre : et pourtant, durant cette même période, les dépenses s'étaient accrues dans des proportions considérables, l'étendue des chemins de fer passant entre autres de 2.000 kilomètres à 20.000.

L'équilibre atteint en 1871 devait être d'ailleurs de courte durée. La Russie entra en guerre en 1876 avec la Turquie. Cette expédition coûta 1.105 millions de roubles et la plupart des dépenses furent couvertes par quatre emprunts intérieurs et un emprunt extérieur 5 % (1). La dette flottante monta ainsi jusqu'à 525 millions de roubles. Malgré cette situation financière difficile, M. Wischnegradski eut la précaution de constituer un dépôt d'or, devant un jour permettre l'abandon du papier-monnaie et le retour à la monnaie d'or. Déjà en 1863, M. Lamanski avait tenté de reprendre le paiement en espèces. En fait ce fut M. Witte, successeur de M. Wischnegradski, qui réussit la stabilisation.

C'était la juste récompense de la politique financière de la Russie. Les règles budgétaires avaient été scrupuleusement appliquées, les crédits ouverts n'avaient jamais été dépassés, l'exécution des services avait procuré certaines économies, les budgets extraordinaires et ordinaires avaient été réunis en un seul total, dont les recettes et les dépenses s'équilibraient, les excédents budgétaires se trouvant versés au budget de guerre. M. Witte achevait la conversion des emprunts antérieurs. Aussi vers 1900,

(1) Conférence d'Arthur Raffalovich, Ecole des Sciences politiques, 2 mai 1910.

la situation financière de la Russie se trouvait très améliorée (1).

Malheureusement, la guerre avec le Japon devait entraîner l'empire russe dans de nouvelles difficultés. Malgré l'emploi très modéré de moyens de trésorerie et la compression de beaucoup de dépenses, la situation se trouva bientôt grevée du lourd poids d'un emprunt à l'étranger. Il fallut revenir à l'équilibre financier ; ce fut l'œuvre de M. Kokowzeff, qui poursuivit une politique de recueilement et de compression. L'emprunt émis en 1906 à 88 francs à Paris, à Londres, à Vienne et à Saint-Petersbourg valait 106 francs en 1910 (2).

Turquie. — La Turquie a longtemps méconnu le principe d'équilibre. Longtemps les finances sont restées dans ce pays à la disposition personnelle du souverain. Si par hasard un budget a été dressé, ce qui s'est produit en Egypte sous le gouvernement du khédivé Ismaël, le ministre des Finances, pour résoudre le problème, a eu recours à un procédé fort simpliste : la majoration du chiffre des recettes (3). Lorsqu'en 1908, les Jeunes-Turcs arrivèrent au pouvoir, ils se trouvèrent en face d'une situation vraiment lamentable. Il n'y avait eu jusque-là qu'un simple état de prévision de dépenses soumis aux caprices du souverain, chaque ministre et chaque service avaient leurs recettes propres, le déficit ne comptait point.

Hussein Hilmi pacha prend alors la direction du gouvernement. Ses prédécesseurs lui ayant laissé un budget comprenant 577 millions de recettes contre 784 de dé-

(1) Stourm, *Le budget*, préface, 1891.

(2) Conférence d'Arthur Raffalovich, Ecole des Sciences politiques, 2 mai 1910.

(3) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*, 1888.

penses, il s'empresse de ramener ce dernier chiffre à 661 par des compressions de dépenses et s'excuse publiquement de n'avoir pu obtenir un équilibre plus réel. « Quelque soit notre désir d'arriver dès maintenant à un équilibre aussi complet que possible, nous sommes amenés par la force même des choses à vous présenter en déficit ce budget. Ce déficit, nous aurions pu chercher à l'atténuer en apparence, le masquer même complètement, soit en majorant d'une façon arbitraire les évaluations de recettes ou en faisant état de ressources problématiques, soit en réduisant les demandes de crédit sans souci des nécessités réelles des services publics... Le projet de budget a ainsi, à défaut d'autre mérite, celui d'une sincérité absolue (1). » La notion d'équilibre budgétaire commençait donc à s'affirmer même en Turquie, où des efforts étaient faits pour la réaliser pratiquement : dans ce but, des impôts nouveaux furent alors votés, une majoration de 4 % des droits de douane fut proposée, ainsi que l'établissement du monopole des pétroles.

Autriche. — D'autres pays n'ont jamais attaché une grande importance à la notion d'équilibre budgétaire. Si en Belgique et en Hollande on attend, pour aviser, que le déficit soit réel, en Espagne et en Autriche on ne se soucie que fort peu du déficit (2), qui est passé à l'état d'habitude. En Autriche, le cours forcé remonte au début du XVIII^e siècle. En 1800, des émissions considérables de billets d'Etat se succèdent. Le résultat ne se fait point attendre, les banco-

(1) Conférence de M. Charles Laurent, Ecole des Sciences politiques, 1910.

(2) Cf. au mot « Budget », écrit par Léon Say, dans le *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, 1900.

zettel ne valent bientôt plus que 20 % de leur valeur nominale. Nul ne songe à la nécessité de rétablir les finances et de redresser l'équilibre du budget. Aussi en 1812, l'Autriche fait une première faillite : les banco-zettel sont remplacés par les billets de retrait, émis à l'origine en quantité cinq fois moindre que leurs devanciers. Mais bientôt la négation de la notion d'équilibre entraîne une nouvelle inflation et les billets de retrait se déprécient, d'où en 1816 une nouvelle banqueroute. Dans ces conditions est créée la Banque nationale autrichienne. De ce fait deux papiers à cours forcé se trouvent en circulation (1), la Banque en a un, l'Etat un autre. Puis, la Banque consentant des prêts de plus en plus importants à l'Etat, les deux papiers se confondent.

Un essai de meilleure administration allait cependant permettre à l'Autriche de sortir du cours forcé, lorsqu'éclata la guerre avec l'Herzégovine. Ce devait être le point de départ d'une série de conflits avec la Prusse, l'Italie et la Turquie. Le financement de ces opérations militaires acheva de compromettre la situation financière du pays, et les déficits presque constants de ses budgets empêchèrent le retour aux paiements en espèces. En vain le gouvernement décida-t-il de procéder à l'aliénation du domaine de l'Etat ; la Banque, chargée de cette opération, n'arriva pas à suffire, et la tentative échoua, laissant l'Autriche-Hongrie dans une situation financière fort mauvaise. Toutefois, en 1891 les recettes et les dépenses semblant se rapprocher définitivement de l'équilibre, le florin se redressa sur le marché des changes et arriva progressi-

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*.

vement à valoir près de 2 francs, cours auquel il se trouva stabilisé quelque temps (1). Malgré tout, l'Autriche reste dans cette catégorie de pays, qui, en niant l'importance de l'équilibre budgétaire, se sont voués aux errements financiers.

Italie. — L'Italie, après la guerre avec l'Autriche, connut le cours forcé établi le 1^{er} mai 1866 par M. Scialoja. De 1866 à 1879, la reprise des paiements en espèces fut impossible par suite du déficit budgétaire, déficit d'une dizaine de millions causé par la création de vastes travaux publics. En Italie, comme en Russie ou en Autriche, la durée du cours forcé s'est trouvée prolongée par le vote de grands projets d'utilité publique et l'accroissement des dépenses de toutes sortes. La réalisation définitive de l'équilibre budgétaire étant une condition essentielle de la reprise de l'étalon or, ce n'est qu'en 1881, malgré une crise économique, que M. Magliani put le faire, après que le gouvernement italien eut pratiqué une dure politique de lourds impôts et entrepris la réduction des dépenses hors de proportion avec le revenu national (2).

Et cependant, l'Italie, qui, par cet effort, avait pu rétablir l'équilibre, retombait en 1888 dans les déficits, elle glissait insensiblement vers une situation qui, si elle n'est pas, à proprement parler, le cours forcé, en reproduit les principaux traits (3). Cette situation avait pour origine la création du compte des reliquats, grâce auquel des sommes importantes de l'année en cours étaient portées au compte des années précédentes par certains ministres. Mais M. Magliani obtint que les dettes inscrites dans le reliquat

(1) Stourm, *Le budget*, préface de 1891.

(2) Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, 1929-1930.

(3) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*.

ne pussent, techniquement parlant, subir aucune modification. Le résultat fut qu'en 1891 le budget italien se trouva de nouveau en équilibre et bientôt la convertibilité du papier-monnaie fut reprise. Ainsi la notion d'équilibre budgétaire s'était développée en Italie bien avant les événements de l'après-guerre. Malheureusement, les gouvernants italiens oublièrent rapidement les leçons du passé.

On se souvient de l'état lamentable dans lequel se trouvait la nation italienne en 1922 : l'anarchie qui régnait dans la politique s'était étendue aux finances. Il fallut l'arrivée de M. Mussolini au pouvoir pour faciliter le rétablissement de l'équilibre du budget. Cet équilibre permit aussitôt de triompher de deux crises financières, qui s'abattirent en juillet 1925 et en juillet 1926 sur l'Italie, après avoir rendu possible en octobre 1924 la reprise des paiements en or. Une fois de plus, l'expérience italienne montre que le respect de la notion d'équilibre budgétaire ne s'impose que sous la pression des événements.

Belgique. — L'exemple de la Belgique confirme encore cette constatation. La Belgique souffrait avant la guerre de la mobilité des éléments industriels de son budget. Le ministre des Finances s'efforçait toujours de présenter un équilibre aussi réel que possible ; mais les aléas de l'exploitation des chemins de fer laissaient une grande incertitude sur le résultat définitif de l'exercice. La Belgique, aussitôt après la guerre, devait faire son expérience de l'inflation et du déséquilibre budgétaire. Et pourtant, elle trouvait en 1925 la possibilité d'un redressement définitif.

Le 31 juillet 1914, la dette publique s'élevait à 5 milliards de francs, dont 2 milliards étaient investis dans les chemins de fer et 2 milliards et demi au Congo. Or, en 1918, la Belgique a 5 milliards d'emprunts extérieurs et 7 mil-

liards et demi de billets allemands. La France et l'Angleterre abandonnant leurs créances, le gouvernement belge obtient de la Banque nationale un prêt de 5 milliards et demi pour rembourser les billets allemands, enfin la Belgique ne commet pas l'imprudence de gager toutes ses dépenses extraordinaires sur la simple promesse du paiement de l'Allemagne. Son ministre des Finances, M. Theunis essaye dès ce moment la restauration des finances. Malheureusement l'opinion publique n'est pas mûre pour l'application stricte de la notion d'équilibre budgétaire et, en 1925, les élections amènent la défaite du ministre Theunis.

La politique nouvelle réussit à développer l'inflation. La situation s'aggrava à un tel point qu'il fallut dès le 26 mai 1926 constituer un gouvernement d'union nationale, sous la présidence de M. Francqui. A ce moment le bilan de la Belgique s'établit comme suit : le Trésor est vide, l'Etat a une dette de 6 milliards à l'égard de la Banque nationale, la dette flottante s'élève à 6 milliards et les emprunts extérieurs montent à 2 milliards, le budget bien entendu se trouve en déséquilibre. Mais le gouvernement d'union nationale entreprend aussitôt une politique de restauration ; les pleins pouvoirs lui sont accordés dans ce but. Il décide la création d'un fonds d'amortissement, crée de nouveaux impôts, fonde la Société nationale des Chemins de fer et consolide la dette flottante. Ce retour à la notion d'équilibre budgétaire devait être suivi d'heureux résultats : la livre-sterling, qui cotait 217 francs belges le 13 juillet 1926, n'est plus qu'à 174 le 31 août. Le belga peut enfin être stabilisé ; et en 1928 le budget accuse un excédent de 1.280 millions de francs, que le gouvernement affecte aussitôt à l'amortissement de la Dette publique.

L'Allemagne. — Tous ces exemples montrent la difficulté que l'on rencontre à faire accepter et appliquer la notion d'équilibre budgétaire. Mais, seule l'étude des finances allemandes peut enseigner la conception, toute spéciale, que le Reich a toujours eu de cette notion. L'Allemagne a connu le déficit de 1878 à 1909, la dette de l'empire passa alors de 72 millions de marks à 4 milliards et demi. Le résultat de cette politique d'emprunts et d'équilibre fictif fut la chute des bons du Trésor allemands. En 1909, les seuls intérêts de la dette s'élevaient à 13 millions de marks ; de 1904 à 1909, le déficit montait à près de 2 milliards. Rien que pour l'année 1904 il atteignait 99 millions, puis passait à 254 en 1907 et à 522 en 1909. Ce déficit provenait d'ailleurs de l'augmentation des dépenses sociales, qui, escomptées à 6 millions en 1891, s'élevaient à 53 en 1908 et 55 en 1909. La création du service postal et l'accroissement des dépenses militaires achevaient de déséquilibrer le budget (1). M. de Sydow voulut tenter d'enrayer le mal et proposa le vote de nouveaux impôts. Mais il se heurta aux résistances des agrariens. Après la démission du ministre, l'empereur, comprenant l'importance de la question, intervint personnellement pour faire voter de nouvelles contributions. 265 millions de marks furent alors demandés à la consommation de l'alcool, de la bière, des vins mousseux, des tabacs, des cafés et du thé, 71 à un droit de timbre sur les titres, chèques et quittances, alors que 40 millions portaient sur les mutations d'immeubles, 20 sur les lampes à incandescence et 25 sur les allumettes. Malgré ces 420 millions de marks, l'équilibre du

(1) Conférence de M. Gans à l'Ecole des Sciences politiques, 1910.

budget de 1910 ne put être assuré que par un emprunt de 151 millions. Il est vrai que le budget de l'empire était passé de 1.338 millions de marks en 1872 à 2.850.000.000. Les compressions de dépenses y étaient devenues impossibles par suite d'une politique qui favorisait l'armée, la flotte et les améliorations sociales.

La notion d'équilibre budgétaire restait donc inconnue par l'empire d'Allemagne. Il n'en était d'ailleurs pas autrement dans les Etats particuliers ; ainsi en Prusse, où l'instabilité de l'équilibre budgétaire tenait au fait que les budgets incorporaient les recettes et dépenses des voies ferrées, ressources instables et flottantes, puisque le ministre Miquel pouvait annoncer en 1892 au Landtag que les chemins de fer venaient de coûter 62 millions de marks au-delà des prévisions.

Au surplus, l'intervention du souverain dans le vote des budgets interdisait toute limitation des crédits militaires. La Constitution prussienne du 31 janvier 1850 garantissait cependant le vote des recettes et des dépenses par les représentants du peuple ; mais M. de Bismarck et le roi Guillaume avaient en 1862 et 1866 porté de graves atteintes à l'application de ce principe. Ainsi avant la guerre de 1914, pour le budget général de l'empire, aussi bien que pour les budgets des Etats particuliers, l'équilibre était subordonné moins à l'importance des recettes qu'à l'importance des dépenses. Cette conception fâcheuse devait entraîner l'Allemagne dans de grosses erreurs financières. Déjà la difficulté qu'elle trouvait à émettre ses emprunts et à financer ses bons du Trésor était le résultat de cette négation de la notion d'équilibre budgétaire.

Après la défaite de 1918, la situation financière était grave. Le gouvernement ne fit rien pour l'améliorer. Peu à

peu le mark tomba sur le marché des changes, et le déficit s'accrut chaque jour. En 1923 ce fut la catastrophe. Contre 800 millions de marks-or de dépenses, les impôts ne rapportaient que 18 millions et bientôt à peine 8. De multiples imprimeries travaillant sans relâche pour le compte de la Reichbank n'arrivaient point à produire assez de billets pour compenser l'avalissement accéléré de la monnaie. La situation devint si critique, qu'il fallut agir ; le 15 octobre le retenmark était créé. Or le déficit était dû surtout à des dépenses extraordinaires. En effet, si, en 1922, la dette intérieure était réduite à néant par la disparition du mark, et si les réparations n'étaient plus payées, la politique de résistance passive dans la Rhur coûtait fort cher, entraînant une augmentation d'émission de la Reichbank de 1.300 milliards de marks à 5.500 milliards.

L'arrêt de l'inflation et la ferme volonté du docteur Luther d'opérer un redressement devaient obtenir des résultats très rapides. Des mesures fiscales extraordinaires furent votées et une compression des dépenses effectuée. Dès janvier le déficit était remplacé par un excédent. Peu de temps après, par suite de l'achat de devises, on pouvait songer à revenir à l'or.

Si la faillite de l'Allemagne a eu des avantages pour elle, cela tient à ce que ses gouvernants ont su, au moment opportun, appliquer la notion d'équilibre budgétaire. De plus, ce qui a sans aucun doute facilité ce redressement lors de la situation désastreuse, c'est la prépondérance reconnue au ministre des Finances et prévue expressément par la loi du 31 décembre 1922 en son article 20, ainsi que par la législation des Etats particuliers.

En cette année 1933, où le déficit s'élève approximativement à 1.500 millions de marks et paralyse l'exécution

de vastes travaux pour les chômeurs, le ministre des Finances du Reich a dû entreprendre un nouvel effort de redressement. Il paraît d'ailleurs urgent d'agir puisque le mark n'est plus couvert par l'or que dans la proportion de 9 % environ. Des mesures fiscales sont à l'étude. Toutefois, dans le choix des impôts nouveaux, la doctrine allemande semble vouloir toujours s'inspirer de la nécessité d'assurer le succès de la politique générale, plutôt que du souci des strictes règles financières.

Les Etats-Unis. — Ce qu'il faut retenir de l'étude des finances allemandes, c'est l'importance de la prépondérance constitutionnelle du ministre des Finances pour une application rapide et heureuse de la notion d'équilibre budgétaire. Cette constatation se trouve partiellement confirmée par l'expérience américaine. Aux Etats-Unis, les Chambres se sont chargées de la préparation du budget. Le secrétaire du Trésor se borne à faire des propositions sur lesquelles les Comités parlementaires ont pour mission d'élaborer le budget, qui sera soumis à l'assemblée. Cette pratique n'a pas révélé tout de suite ses inconvénients grâce au rendement toujours croissant des recettes et aussi grâce à certaines traditions nationales, notamment celle qui permet au secrétaire du Trésor de rectifier ses prévisions primitives, lorsqu'il présente vers le milieu de décembre son rapport au Congrès.

Toutefois, en 1891 l'inquiétude est née du développement inconsidéré des dépenses publiques. Déjà les Etats-Unis avaient, après la Guerre de Sécession, connu les difficultés financières, les billets émis sous le nom de Greenbacks s'étant dévalués rapidement par suite de leur trop forte émission. Il est vrai que le gouvernement d'alors avait cru pouvoir amortir la dette consolidée par une multi-

plication du papier-monnaie (1). Cette erreur financière trouva heureusement un correctif dans les plus-values budgétaires. La notion d'équilibre était donc peu respectée aux Etats-Unis avant la guerre ; la richesse naturelle du pays, les plus-values constantes des impôts excluaient toute précaution contre un avenir dangereux.

La guerre mondiale devait entraîner une nouvelle inflation, mais instruit par l'expérience, le gouvernement américain entreprit, aussitôt la fin des hostilités, une politique hardie de déflation et parvint en 1921 à rétablir l'équilibre de son budget. Depuis lors, l'excédent fut affecté à l'amortissement de la dette publique. Et — il est bon de le souligner — une loi organisa une autorité responsable de l'équilibre budgétaire.

Comme en Allemagne, la prépondérance d'un organe de l'Etat au point de vue financier a été législativement reconnue. Après le scandale du gaspillage des deniers publics par les Commissions financières du Parlement, on a considéré que seul le président de la République pouvait être chargé du rôle de ministre de l'équilibre. Sa situation politique de chef élu par le peuple lui permet en effet d'exercer une action décisive. La loi lui adjoint d'ailleurs des conseillers financiers de haute valeur, constituant le Bureau du budget dont le premier directeur fut M. Dawes. « Nous sommes comme les mécaniciens dans la Chambre des machines d'un navire, déclarait M. Dawes ; la conduite du navire ne nous regarde pas. Nous n'avons qu'à utiliser le mieux possible, à aménager le plus efficacement les ressources mises à notre disposition » (2). Cette tentative est des plus intéressantes.

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*.

(2) Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, 1929-1930.

Mais il ne suffit pas d'avoir un Président responsable de l'équilibre budgétaire, il faut que ce dernier soit pratiquement appliqué. Or, en 1933, le gouvernement fédéral a un budget en déficit. Ce déficit remonte à juin 1930. En deux ans et demi, l'Etat a dû recourir aux emprunts pour un montant de plus de 4 milliards et demi de dollars. Le total de la dette fédérale s'élevait ainsi en novembre 1932 à 21 milliards de dollars. Et si le budget est actuellement de 4 à 5 milliards, le seul déficit de l'exercice en cours atteindra environ 2 milliards. Comme la plupart des emprunts faits par l'Etat ont été obligatoirement souscrits par les banques, ces dernières se trouvent dans une situation financière très embarrassée. Le public commence à mettre en doute la sécurité des titres de l'Etat. Cette méfiance à l'égard des « placements de père de famille » alourdit naturellement tout le marché des obligations et rend difficile le financement des industries, qui pourraient avoir réellement besoin. Le malaise, provenant de l'embarras des finances publiques, a ainsi une répercussion directe sur les affaires en général (1). C'est à cause de ce déficit constant que le Président Roosevelt a décidé de tenter une politique de monnaie dirigée et d'établir une dictature économique, après avoir fait le « trust des cerveaux ». Mais cette expérience, qui jette un défi aux lois économiques et financières, pourrait bien mener les Etats-Unis à de graves difficultés (2).

(1) Cf. les études des journaux financiers d'avril et mai 1933, entre autres *l'Information*, *l'Agence économique et financière*...

Cf. l'article de Charles Henri Martin, *Revue des Sciences politiques*, mars 1933.

(2) Cf. la conférence de M. d'Estaing, Ecole des Sciences politiques, 7 octobre 1933.

L'Angleterre. — Le développement financier de la Grande-Bretagne montre les avantages de la prépondérance législative du ministre des Finances et l'intérêt d'une stricte application des règles budgétaires. Il n'est pas besoin de rappeler l'origine ancienne des lois de finances en Angleterre. La maxime, que tout impôt doit être consenti par le peuple, est des plus vieilles. En 1864, Macaulay déclarait que ce droit remontait si loin que personne n'en pouvait préciser l'origine.

Rappelons seulement la grande charte de 1215 et la pétition des droits de 1628. Dès 1688, la fortune particulière du prince Guillaume était séparée de celle de la nation et le fonds consolidé était créé. On peut dire que la politique financière de la Grande-Bretagne fut longtemps un modèle.

Ainsi, en Angleterre les crédits additionnels restèrent presque toujours ignorés. M. Goschen, en 1889, déclarait avec un juste orgueil n'avoir jamais demandé un supplément de crédit. Le mode d'établissement des prévisions budgétaires anglaises, comparé au système français, suffit à faire ressortir la différence de conduite des finances dans les deux pays. Chez nous, les évaluations se font un an à l'avance et au milieu de la défiance générale. En Grande-Bretagne, au contraire, le chancelier de l'Echiquier, responsable de l'équilibre, a la confiance de tous ; et ses évaluations faites la veille du vote reposent sur des probabilités plus rationnelles, supputées par chaque chef de service compétent d'après l'expérience du passé et les horizons d'un avenir prochain. Cette confiance, accordée au ministre des Finances, lui permet aussi de défendre efficacement contre les prétentions des parlementaires les excédents fortuits. Ainsi, en 1888, M. Goschen fut amené à

s'expliquer sur un excédent. En France, cette plus-value aurait pris l'allure d'un fait normal et permanent. Au contraire, le chancelier de l'Echiquier s'efforça de la présenter avec un caractère accidentel et occasionnel : il en trouvait l'origine dans l'augmentation du rendement de l'impôt sur la bière, mais ajoutait aussitôt : « Peut-être convient-il de rappeler qu'on a fêté cette année le cinquantième anniversaire de l'avènement de la reine » (1).

Si la prédominance du chancelier facilite le respect de la notion d'équilibre budgétaire, il en est de même de l'emploi du système de la gestion avec lequel la clôture des opérations s'effectue d'une manière simple à la fin de l'année financière. Tous les crédits non employés sont annulés, ils ne peuvent servir qu'à des paiements faits dans le cours même de l'année. Une tradition apporte d'ailleurs un correctif nécessaire à cette pratique : la paymaster general dispose d'un crédit de 50 millions de livres sterling pour régler le solde. Grâce à cette politique, la Grande-Bretagne se trouvait avoir, avant la guerre, une dette flottante insignifiante (2).

Il est vrai que lorsqu'un déficit se manifestait, ce qui fut un fait plutôt rare, le gouvernement britannique ne cherchait pas de moyens détournés, comme l'emprunt ou l'inflation, pour y parer, il l'envisageait en face et ne pensait qu'à le supprimer. Quant aux excédents, ils furent toujours affectés à l'amortissement de la Dette publique. S'il fut un temps où la Chambre des Communes pratiqua une politique « de charité », en accordant des secours à des particuliers, qui venaient eux-mêmes lui soumettre

(1) Stourm, *Le budget*.

(2) Pierre Baudin, *Le budget et le déficit*.

des demandes d'apparence fort justes; en 1706 devant des abus notoires elle prit la résolution de ne recevoir aucune demande d'argent qui ne serait appuyée par la Couronne (1).

La Grande-Bretagne a su, grâce à cette sage politique financière éviter bien des dangers et inspirer à son opinion publique le respect de la notion d'équilibre. Et pourtant, la Grande-Bretagne, comme les autres nations, a connu des périodes difficiles au point de vue budgétaire. Les guerres, qu'elle soutint contre la Révolution française et l'empire, furent une des périodes héroïques de sa gestion financière. Le cours forcé fut institué en 1797. Mais le gouvernement britannique eut alors la sagesse et la prudence de recourir à l'intermédiaire de la Banque d'Angleterre, qui fit les avances nécessaires et émit des petites coupures de une et deux livres (2). Aussi, malgré la durée et la violence de la lutte, le paiement en or put être repris dès 1821. Durant tout le xix^e siècle, la politique financière britannique ne se départit point de cette méthode sûre et prudente. L'amortissement se poursuivit soit avec les excédents budgétaires, de 1829 à 1866, soit avec un fonds spécial, de 1786 à 1829, soit enfin par le procédé des annuités terminables inauguré par Gladstone en 1866. Quant aux impôts, ils suivirent une marche ascendante nécessitée par l'augmentation constante des dépenses. De 1840 à 1899, les impôts directs quadruplèrent; mais le gouvernement garda une large marge d'action du côté des impôts indirects.

Cette heureuse politique, respectant, en toutes circonstances, la notion d'équilibre budgétaire, devait se prolonger au début du xx^e siècle. La guerre du Transvaal avait coûté

(1) Cf. Léon Say, discours du 19 décembre 1882.

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*.

4 milliards de livres ; dès 1899, six ans après, un milliard était déjà amorti. En 1905, M. Lloyd George n'hésitait pas à augmenter l'income-tax, à montrer l'impossibilité de réaliser les assurances sociales, préférant encourager l'initiative privée, et même à créer de nouveaux impôts pour faire face au déficit de 16 millions (1). En 1910, la Grande-Bretagne subissait une terrible crise. Comme la France et l'Allemagne, elle était entraînée à de grandes dépenses par des lois sociales et la nécessité de tenir son rang dans la course aux armements. Mais, à la différence de la France et de l'Allemagne, elle n'abandonnait point la notion d'équilibre et entendait y soumettre sa politique générale, voulant éviter les déficits qui grandissaient chaque jour chez ses voisins.

Lorsque la guerre éclata, la Grande-Bretagne tenta, malgré les difficultés de l'heure présente, de continuer cette politique financière courageuse ; et dès le 17 novembre 1914, le Chancelier de l'Echiquier proposait d'augmenter le taux de l'income-tax. Aussi, à la fin de la guerre, en 1919, sur 9 milliards et demi de dépenses faites depuis 1914, 29 % avaient été couvertes par l'impôt, les emprunts ne rentrant dans les dépenses de guerre, que pour une proportion de 66 %. Si, en 1919, la parité avec le dollar ayant été abandonnée, il en résulta une chute de la livre, qui en 1920 ne valait plus que 65 % de sa valeur or, la politique prudente et le respect continuels de l'équilibre devaient permettre dès 1923 le retour au pair et en 1925 à la convertibilité en or.

C'est la suppression du déficit, c'est la cessation de toutes nouvelles créations de monnaies par l'Etat, qui explique

(1) Cf. la conférence faite par M. Picot à l'Ecole des Sciences politiques en 1910.

le succès financier de l'Angleterre, beaucoup plus que la faible réduction de sa circulation monétaire, réduction qui n'a été que la conséquence de la dépression commerciale. A peine les hostilités terminées, la politique britannique a visé le rétablissement de l'équilibre budgétaire, qui dès l'année 1920 est atteint : une plus-value des impôts devait même permettre alors un commencement de remboursement de la dette. La stabilisation fut le résultat de cet effort constant et tenace pour éloigner par un véritable équilibre tous nouveaux dangers d'inflation et pour retrouver par des plus-values l'élasticité indispensable des finances (1). Cette politique prudente et respectueuse de la notion d'équilibre suffit à elle seule pour expliquer le redressement du change britannique.

Une grande part de ce succès est due aussi au principe de la prépondérance du chancelier de l'Echiquier. Dans ce pays, où les droits du Parlement sont si anciens, la part réservée au gouvernement se trouve mieux défendue contre les empiètements législatifs que dans aucune autre nation. La Chambre des Communes a renoncé depuis longtemps à son propre droit d'initiative et le pouvoir exécutif possède seul des attributions étendues en ce qui concerne la préparation du budget. Le chancelier de l'Echiquier a la confiance des Chambres, une pleine liberté d'action et une situation importante vis-à-vis de ses collègues. Il est entouré d'un « état-major de techniciens » (2), qui jouit dans le public d'un grand prestige et dont les conseils sont toujours écoutés, à quelque parti qu'appartienne le chancelier.

Quant à la crise financière actuelle de l'Angleterre, on

(1) Charles Rist, *La déflation en pratique*.

(2) Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, 1929-1930.

peut l'attribuer au fait qu'elle a abandonné peu à peu ses sages traditions. Depuis le début du ^{xx}e siècle, la puissance du Parlement anglais s'est développée aux dépens de l'initiative gouvernementale, laissant apparaître le danger de la tyrannie des majorités. C'est cette intervention incessante du Parlement dans tous les détails de la vie sociale, qui a conduit l'Angleterre à étendre les attributions de l'Etat au delà des bornes naturelles. Aussitôt après la guerre, les parlementaires ont imposé le vote des assurances sociales, et l'Angleterre s'est bientôt trouvée dans une situation des plus difficiles. Le nombre des chômeurs ne s'étant guère réduit, elle est actuellement dans le cas d'un pays, où une partie de la population vit aux dépens de l'autre. Toutes ces réformes sociales se sont effectuées sans aucun souci de leur répercussion possible sur l'équilibre budgétaire. Le chancelier de l'Echiquier n'a pas toujours eu l'autorité personnelle nécessaire pour s'y opposer efficacement.

Les gouvernants de l'Angleterre ont négligé les sages avertissements de MM. Childers et Goschen. Déjà en 1883, M. Childers déclarait : « Le ministre des Finances doit se préoccuper doublement de la progression des dépenses publiques, le Parlement, qui se chargeait autrefois d'y veiller, semble depuis quelque temps moins soucieux de ménager les deniers publics (1). » De même en 1887, M. Goschen constatait qu'en 17 ans les dépenses des services civils avaient augmenté de 216 millions. « Cette augmentation est l'œuvre du Parlement bien plus que celle des différents gouvernements... Il est bien inutile de dénoncer, chaque année, les prodigalités du gouverne-

(1) Séance du 5 avril 1883, exposé du budget de 1883-1884.

ment, lorsqu'on augmente chaque année le nombre de ses attributions et bien souvent malgré lui (1). » En fait le Parlement a continué durant le début de ce siècle à étendre son influence sur le budget. La Chambre des Communes est devenue toute puissante.

C'est l'abandon de la prépondérance du ministre des Finances, qui est à l'origine de la crise britannique et qui a contribué pour beaucoup à l'abandon de l'étalon or. Le budget actuel de la Grande-Bretagne ne se trouve plus équilibré d'une façon sûre. Les recettes y sont souvent prévues d'après des données incertaines ou périmées, notamment pour l'impôt sur le revenu (2). Aussi le déficit, qui en 1931 dépassait déjà 100 millions de livres, atteint pour les premiers six mois de 1932 un chiffre non moins important. Il n'est pas douteux que si l'Angleterre veut reprendre sa place dans le monde, elle devra revenir à sa politique financière du siècle dernier et restaurer le principe de l'équilibre budgétaire. Elle n'y parviendra d'ailleurs qu'en rendant à son chancelier de l'Echiquier la place prépondérante qu'il avait antérieurement.

Le développement historique de la notion d'équilibre budgétaire a été lent et irrégulier. Aussi bien en France qu'à l'étranger, cette notion n'a pu s'imposer qu'à la faveur d'événements désastreux ou du moins difficiles. C'est que partout l'opinion publique reste plus préoccupée par la situation présente et particulièrement par le taux des impôts que par les dangers de l'avenir, l'exemple belge le prouve comme l'exemple français.

(1) Exposé financier du 21 avril 1887.

(2) Charles Henri Marin, « Montréal, 30 octobre 1932 », *Revue des Sciences politiques*, octobre 1932.

DEUXIÈME PARTIE

CARACTÈRES DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

L'histoire des questions financières vient de nous révéler combien la pression des masses populaires, qui par insouciance sacrifient l'avenir au présent, est contraire à l'application de la notion d'équilibre budgétaire. Il en résulte que cette délicate question de l'équilibre se présente, pour qui veut l'étudier, sous deux aspects différents : d'une part l'aspect technique et d'autre part l'aspect politique.

Du point de vue technique, l'équilibre, qui consiste dans la confrontation du total des recettes et de celui des dépenses, doit aboutir à un solde nul ou positif, c'est-à-dire que le chiffre des recettes peut être supérieur à celui des dépenses, mais ne doit jamais lui être inférieur. Pour obtenir ce résultat, seules sont admises la majoration des recettes ou la diminution des dépenses. Ce n'est, en d'autres termes, que la conclusion d'opérations mathématiques effectuées par le ministre des Finances.

Mais le budget devant être voté par les Chambres et devant être porté à la connaissance du pays tout entier, l'équilibre budgétaire prend un second caractère, que l'on peut appeler politique. En effet, la majoration du rendement des impôts ou la réduction des crédits budgétaires, possible au point de vue théorique, n'est pas toujours réalisable. Et pourtant l'opinion réclame un budget en équilibre. Aussi faut-il recourir à des procédés, qui bien souvent n'ont aucun caractère financier. A côté de l'équilibre technique, réel et mathématique, il est donc possible de présenter un équilibre politique, fictif et artificiel.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRE TECHNIQUE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le ministre des Finances, après avoir établi le chiffre total des dépenses, est chargé de régler l'équilibre du budget. Tout son travail se trouve résumé dans l'exposé des motifs : le ministre étudie la fortune publique du pays, dont il constate le progrès ou le déclin d'après les statistiques et ses impressions personnelles. Il indique combien les finances de l'Etat se trouvent en étroites relations avec l'activité commerciale et industrielle de la nation. Il explique l'équilibre final, qui va ressortir de ses calculs. Il propose enfin la destination de l'excédent en perspective ou les moyens de combler le déficit, que ses efforts n'ont pu éviter.

Le ministre des Finances. — Mais, avant d'étudier ce mécanisme même de l'équilibre, il convient de se poser, avec M. Edouard Julia, la délicate question de savoir ce qu'est le ministre des Finances. « On le voudrait régissant l'économie générale de la nation, surveillant la marche du commerce et de l'industrie, au même titre que le développement de la banque, se préoccupant de faire rentrer l'impôt, mais avec le souci de créer des richesses avant d'en prélever sa part. En un mot, le ministre des Finances devrait réaliser et résumer en soi la quasi-tota-

lité des pouvoirs de gérance, que le peuple accorde au gouvernement. Or il n'est rien de pareil.

« Il tient tout juste l'emploi de caissier dans la maison France, comme dit M. Loucheur, et il n'a pas d'autre autorité que celle d'un chef de comptabilité dans une entreprise industrielle. Il doit remplir ses coffres pour combler les besoins arrêtés par d'autres ; et pour obtenir de ses collègues des économies, il lui faut procéder par une pression amicale, qui n'a aucun rapport avec l'esprit de discipline. L'unité de commandement est à créer de toutes pièces dans le domaine financier. Elle est aussi indispensable pour le ministère de demain, que le fut l'unité de commandement militaire autrefois. L'une et l'autre auront été décidées dans des circonstances tragiques. Nous entrons maintenant, avec la carence de l'Allemagne, dans la phase héroïque de la paix (1). »

La prépondérance du ministre des Finances n'existe donc pas. Et pourtant elle serait utile pour mener à bien tout plan financier. Elle serait même indispensable pour assurer un rétablissement de l'équilibre et une victoire financière. Mais, comme la notion d'équilibre, cette nécessité de l'unité de commandement financier n'apparaît que sous la pression des événements. Et, en temps normal, c'est le gouvernement tout entier qui prépare le budget.

Certains voudraient que cette initiative budgétaire revienne aux assemblées. Mais, à la vérité, seul le pouvoir exécutif, placé au centre du pays, pénétrant constamment par la hiérarchie de ses fonctionnaires jusqu'au

(1) Edouard Julia, *Après l'interpellation financière*, décembre 1921.

sein des moindres villages, peut ressentir mieux que personne les besoins et les vœux publics, peut apprécier leur mérite comparatif et par conséquent les chiffrer budgétairement. Et la reconnaissance de cette prépondérance gouvernementale remonte, en France, à la Restauration. Dès 1821, le marquis de Garnier déclarait à la Chambre des Pairs que de toutes les lois, la loi de finances est celle dont l'initiative doit le plus naturellement être attribuée au gouvernement (1).

Il est regrettable toutefois que les ministres établissent leurs demandes de crédit sans souci de l'ensemble du budget, et ne sachent pas dresser leurs estimations de dépenses dans un ordre d'importance et de préférence soumis au choix du ministre des Finances. En effet, à l'heure actuelle, lorsque les services de chaque ministère ont établi leurs prévisions de dépenses et les ont adressées par l'intermédiaire des administrations centrales à leur ministre, qui les réunit dans le projet de budget de son département adressé à son collègue des Finances, une lutte interministérielle commence entre le chef des Finances et ses collègues. Chacun de ces derniers considère ses dépenses comme plus importantes que celles de son voisin et veut voir chaque année augmenter ses crédits. Le ministre des Finances ne peut accéder à toutes ces demandes d'augmentations de dépenses et doit en demander la réduction. Mais alors il se heurte souvent à un refus catégorique. Il doit supplier, menacer et user de toute son influence personnelle pour essayer d'obtenir une transaction. Si cette solution n'intervient pas, il n'a aucun pou-

(1) Rapport du marquis de Garnier sur le budget de 1821, 28 juillet 1821.

voir pour exiger de son collègue des évaluations plus raisonnables et seul le président du Conseil peut tenter une médiation.

Nous sommes loin du système anglais. Ce n'est plus un « board of the treasury », qui détermine législativement le montant des dépenses proposées pour chaque département ministériel. Ce n'est plus la prépondérance traditionnelle du chancelier de l'Echiquier. Aussi peut-on se demander si Montesquieu ne disait point la triste vérité en écrivant cette phrase : « On n'appelle plus parmi nous un grand ministre des Finances celui qui est le sage dispensateur des revenus publics, mais celui qui est homme d'industrie et qui trouve ce qu'on appelle des expédients. »

Supposons le ministre des Finances en possession du chiffre total des dépenses. Il va pouvoir mettre en balance dépenses et recettes. Ce ne doit pas être sans émotion qu'il va poser ses totaux. L'équilibre du budget, le sort de ses combinaisons financières, son propre sort dépendent de ces deux additions. Si la colonne des dépenses est la plus forte, c'est le déficit avec toutes ses conséquences. Si au contraire la colonne des recettes l'emporte, c'est l'excédent et le succès. M. Stourm prétend que le préparateur du budget est assailli alors par une terrible tentation, celle d'enfler les évaluations de recettes et de réduire les évaluations de dépenses pour se ménager un résultat à son gré (1). Nombreux sont ceux qui se défient ainsi du ministre des Finances. Et pourtant c'est l'un d'eux, M. de Villèle, qui en 1823 a formulé le système automa-

(1) Stourm, *Le budget*, p. 156, éd. 1889.

tique, utile pour faciliter les évaluations, mais entrave trop souvent gênante à toute initiative en période de prospérité.

En Grande-Bretagne, il n'est pas douteux que le chancelier de l'Echiquier tient compte des résultats de l'exercice passé. Mais il peut aussi les corriger par ses prévisions personnelles ou les avis de son Comité de techniciens. Il arrive ainsi à un chiffre d'évaluations plus juste que celui de notre ministre des Finances. Un commencement de crise vient-il à se manifester, le chancelier de l'Echiquier peut entreprendre aussitôt la rectification de son budget et prendre ses précautions contre un déficit inévitable. Si la crise est remplacée par une période de prospérité, il peut encore remanier son budget avant de le présenter au vote du Parlement. Il suit ainsi l'évolution économique du pays et met l'équilibre budgétaire en relations constantes avec cette situation.

Notre ministre des Finances n'a pas d'aussi grandes possibilités. Et pourtant c'est lui le chef suprême du budget. Necker reconnaissait déjà, que « tous les sentiments de son cœur, tous les mouvements de sa pensée, tous les instants de sa vie peuvent nuire ou servir au bonheur de 20 millions d'hommes et préparer la ruine ou la félicité de la race future » (1). Et malgré cela, la seule supériorité du ministre des Finances d'aujourd'hui consiste à centraliser les budgets de dépenses, à préparer le budget des recettes et à rédiger l'exposé des motifs. Il est théoriquement le chef du budget, mais en fait, son action se trouve limitée de tous côtés par la méfiance qui lui est témoignée.

(1) Necker, *Eloge de Colbert*, prix de l'Académie française, 1773.

Les difficultés rencontrées par le ministre des Finances ne sont pas terminées avec le dépôt sur le bureau des Chambres du projet de budget. L'équilibre existe sur le papier, il s'agit de le maintenir contre les attaques de la Commission des finances et du Parlement.

La Commission des finances. — La Commission ne devrait en principe que préparer la tâche de la Chambre. Elle devrait formuler ses critiques et ses objections dans un rapport, qui serait rendu public lors de la discussion du projet gouvernemental. Elle ne devrait point se mêler de réformer le projet lui-même. En fait, la Commission modifie et réforme à son gré le budget qui lui est présenté. Et c'est le projet de la Commission qui se trouve discuté par le Parlement. Le ministre des Finances s'en trouve réduit à monter à la tribune pour faire rétablir, s'il le juge à propos, son texte. De plus, le ministre ne rencontre pas toujours une collaboration amicale et désintéressée de la part de la Commission des finances, pépinière de futurs ministres. Et pourtant, cette Commission comprend souvent dans son sein de vrais techniciens ; malheureusement elle reste avant tout l'émanation de la Chambre populaire et reflète parfois celle-ci dans des mesures démagogiques, où l'équilibre budgétaire est perdu de vue.

La discussion publique. — Enfin s'engage la discussion générale et publique, durant laquelle le ministre des Finances doit se défendre à tous moments. Les députés s'arrogent de plus en plus le droit d'initiative budgétaire. Ils oublient ce que déclarait en 1826 M. de Chateaubriand : « Le budget doit être fait par un ministre et non par la Chambre des députés, qui est le juge du budget (1). »

(1) Vicomte de Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, Paris, 1826.

Ils semblent oublier que le régime constitutionnel de la France est un régime parlementaire et non un régime conventionnel, en d'autres termes, que les Chambres sont chargées de surveiller le ministre, qu'elles n'ont point reçu de la nation la mission d'établir le budget et qu'elles doivent contrôler et non remplacer les ministres.

Malheureusement il est une théorie fort à la mode dans les assemblées parlementaires, d'après laquelle les ministres seraient aux ordres de l'assemblée. Déjà le 9 novembre 1905 un député exprimait clairement cette opinion : « Nous proposons les dépenses. Le gouvernement doit aviser aux moyens d'y faire face et nous soumettre ces moyens (1). » Le ministre des Finances d'alors ne put s'empêcher de reconnaître l'élégance de la solution. Ainsi le ministre des Finances aurait à équilibrer un budget proposé non seulement par les ministres, mais aussi par les 900 parlementaires.

C'est d'ailleurs ce qui existe partiellement avec le droit d'amendement reconnu aux membres des assemblées. Cette initiative se manifeste par des augmentations considérables de dépenses et des réductions de ressources. Elle justifie la définition de Victor Hugo : « Le budget, monstre énorme, admirable poisson, à qui de toutes parts on jette l'hameçon ». Les députés font inscrire au budget des crédits d'intérêt électoral sans se préoccuper de l'équilibre. En vain, le ministre des Finances tente-t-il de réfréner ce débordement, il se trouve obligé de céder. Il est trop facile de modifier les prévisions de recettes même avec le système automatique. Car il est aisé de tourner les lois

(1) *Journal officiel*, Chambre des députés, 9 novembre 1905.

et les traditions, si les Chambres chargées de les faire respecter se font complices de leur violation.

Le ministre des Finances est trop faible vis-à-vis du Parlement, de la Commission des finances et des ministres. Déjà en 1885 Léon Say le déplorait : « C'est la situation d'infériorité du ministre des Finances dans le cabinet qui a permis aux adversaires du pouvoir ministériel de faire passer la préparation du budget de l'administration à la Chambre des députés. On ne peut pas nier en effet que la Commission du budget de la Chambre n'ait de l'autorité sur tous les ministres. » De même, M. Allix déclarait : « Chargé d'une part de centraliser les budgets de dépenses de ses collègues en y ajoutant le sien, et d'autre part de dresser lui-même le budget général des recettes, il lui appartient de faire l'équilibre du budget. Il est comme on l'a dit le ministre de l'équilibre. Il semble qu'investi d'une si lourde responsabilité le ministre des Finances devrait avoir autorité sur tous ses collègues. En fait, ce droit n'existe pas en France, c'est là une lacune de notre organisation financière (1). » Le rapport des experts, en 1926, réclamait aussi la prépondérance du ministre des Finances dans toutes les questions financières.

Sans cela on assistera longtemps à ce spectacle curieux. Des ministres, unanimes pour préconiser en Conseil de cabinet des économies, comme en fait foi la déclaration ministérielle, envisagent tous, pris en particulier, des dépenses nouvelles. Si seulement notre ministre de l'équilibre disposait d'une autorité constitutionnelle assez forte pour rappeler à chaque ministre sa déclaration de principe en faveur des économies. Mais que peut-il faire ? Il n'ar-

(1) Allix, *Traité de science des finances*.

rive pas à convaincre ses collègues, c'est-à-dire ses amis, peut-il alors avoir assez de prestige pour résister à un adversaire comme le Parlement ? Si l'on continue dans cette voie, le ministre des Finances ne sera bientôt plus que l'exécuteur des volontés parlementaires.

Il est vrai que, depuis 1881, nos ministres des Finances n'ont réclamé ni indépendance ni prépondérance. Ils se sont imaginé bien souvent que leur principal, et peut-être unique devoir, était d'aider les présidents du Conseil à former leur majorité dans les Chambres. Aussi peut-on les comparer, comme l'a fait Bastiat, à des Figaro, qui ne savent ni qui entendre ni de quel côté se tourner. Nous sommes loin de la belle définition donnée par Gladstone : « Le ministre des Finances est un homme qui s'est engagé à traverser une forêt de broussailles en tenant en équilibre les deux plateaux de la balance du budget. A chaque pas, il est assailli par des larrons, qui sont ses collègues et ses amis. Mais son honneur est d'achever son périlleux voyage en gardant intact son précieux fardeau ».

Il est regrettable de ne voir dans le ministre des Finances qu'un ministre comme les autres. Il est triste de songer que la démocratie souveraine se comporte à l'égal d'un monarque absolu : fort prodigue de son argent, elle ne voit dans son ministre des Finances, lorsque celui-ci comprend bien son rôle de ministre de l'équilibre, qu'un gêneur, qu'un esprit étriqué et tatillon. Cette situation se révèle d'autant plus pénible que pour réduire le gaspillage des deniers publics, le ministre des Finances pourrait jouer un rôle capital. Mais pour réussir, il faudrait, comme l'a dit M. Gaston Jèze, de « la volonté et une méthode, il faudrait briser des résistances, surmonter des obstacles,

renverser des oppositions sans cesse renaissantes. Energie, ténacité, persévérance sont les formes de la volonté, condition essentielle d'une bonne gestion financière. D'abord et par dessus tout il faudrait réaliser la couverture des dépenses par l'impôt, c'est-à-dire l'équilibre budgétaire, et le maintenir envers et contre tous, c'est un des freins les plus énergiques aux dépenses d'utilité publique contestables. Sans équilibre budgétaire durable, aucune amélioration économique, sociale ou politique sérieuse et persistante n'est possible » (1).

Mais l'énergie, la ténacité et la persévérance, si elles sont nécessaires, ne sont pas suffisantes, comme semble le croire M. Gaston Jèze. Il ne suffit pas non plus de ne pas avoir d'excédents de recettes et de respecter ainsi le conseil de Gladstone : « Le voyageur qui n'a rien dans les poches n'a rien à craindre des voleurs ; il peut cheminer en chantant. » La Chambre est parfois si déraisonnable que l'absence de recettes normales ne l'empêcherait point de voter des crédits de dépenses. Enfin il ne suffit pas que le ministre des Finances puisse dire non. Il faut qu'il puisse imposer sa décision. Sans être comme ce ministre turc qui, pour refuser les crédits sollicités par ses collègues, se contentait de faire claquer l'ongle de son pouce sur ses incisives, notre ministre des Finances devrait trouver dans la Constitution ou la tradition un pouvoir prépondérant pour toutes les questions financières.

Ministre des finances et ministre du Budget. — Certains ont proposé la division du ministère des Finances entre deux mains différentes, ce qui aurait l'avantage de faci-

(1) Gaston Jèze, *Cours de finances publiques* 1929-1930.

liter la tâche du ministre : le ministre du Budget s'occuperait de la question budgétaire, en d'autres termes des dépenses, le ministre des Finances se spécialiserait dans la question des recettes. Et pourtant cette méthode ne peut donner de bons résultats. En effet, lequel de ces deux ministres se trouvera en définitive chargé de l'équilibre. Certes, il existe le précédent historique du premier Empire. Et déjà, à la fin du siècle dernier, certains parlementaires préconisaient cette solution, notamment M. de Soubeyran. Mais Léon Say se chargea, par les arguments de sa réponse, de faire échouer ce projet et d'en faire connaître tous les dangers.

« La division qui a eu lieu sous le Consulat et le premier Empire et qui a commencé sous le ministère de Barbé-Marbois au Trésor et de Gaudin, duc de Gaëte, aux Finances, qui s'est continuée avec Mollien au Trésor, Gaudin, duc de Gaëte, aux Finances, n'a pas, ce me semble, donné de bons résultats.

« Barbé-Marbois, ministre du Trésor, s'est trouvé dans une situation de lutte continuelle avec le ministre des Finances. Ne connaissant ni l'assiette, ni la perception de l'impôt, et condamné à des expédients journaliers, il a été véritablement le ministre des expédients. Il s'est passé des faits sous ce régime, les faits les plus regrettables qui ont amené cette fameuse scène, que vous avez pu lire dans les Mémoires de Mollien et qui montrent jusqu'à quel point le désordre s'était introduit dans nos finances.

« A son arrivée au ministère, M. Mollien ne s'était pas dissimulé qu'il y avait dans la séparation des Services une grande difficulté. Les choses ont mieux marché, non pas parce qu'il y avait division, mais, quoiqu'il y en eût

une, à cause du caractère conciliant de Mollien et grâce aux relations qui existaient entre les deux ministres. Mais Mollien lui-même a condamné la séparation et il l'a dit d'une façon très précise, peut-être trop sommaire ; il a dit que le ministre des Finances était le ministre de la prévoyance sans l'action. Le ministre des Finances est le ministre de la prévoyance, car il est obligé de prévoir ce qu'il y a de ressources dans les impôts et de combiner les moyens d'en assurer la perception régulière.

« Mais ce ministre de la prévoyance n'avait pas l'action, c'est-à-dire qu'il n'avait pas à se préoccuper des besoins journaliers, des vides, qui pouvaient se produire dans les encaisses, de l'équilibre, qu'il faut assurer entre les recettes et les dépenses. Le ministre des Finances était donc le ministre de la prévoyance sans l'action, tandis que le ministre du Trésor, au contraire, uniquement occupé de chercher les fonds le matin pour payer les dépenses, qui lui étaient annoncées pour le lendemain, n'ayant pas eu à étudier les impôts, ne sachant pas si le recouvrement en était facile, étant absolument dégagé de toute espèce de prévoyance, se trouvait être le ministre de l'action sans la prévoyance. Et Mollien les qualifiait de cette façon « le ministre de la prévoyance sans l'action et le ministre de l'action sans la prévoyance ».

« Je crois qu'il avait raison : il n'est pas possible de condamner un ministre du Trésor à agir dans le mouvement des fonds, à chercher comment il pourra pourvoir aux dépenses, s'il ne sait pas en même temps quels sont les impôts établis et de quelle manière la perception s'en effectue. Il est réduit nécessairement à imaginer des expédients, à inventer des ressources provisoires. C'est comme cela qu'on arrive à cette situation regrettable dans laquelle

se trouvaient les finances quand Barbé-Marbois a quitté les affaires (1). »

Malgré les inconvénients signalés par Léon Say, cette division en deux ministères a été reprise de nos jours. Ce fut tout d'abord par le président Painlevé en 1925, puis cet exemple a été suivi par plusieurs présidents du Conseil, notamment par les présidents Edouard Herriot, Edouard Daladier et Albert Sarraut. Il est vrai qu'à l'heure actuelle le but recherché par cette réforme est de délivrer le ministre chargé du budget de la lourde charge de l'administration du ministère des Finances. On a jugé qu'il était nécessaire d'avoir un ministre qui puisse assister à toutes les séances de la discussion budgétaire. On a considéré aussi que le ministre des Finances avait assez à faire avec son seul département. On a espéré enfin que, libéré de l'obligation d'assister à de nombreuses séances, il pourrait mieux s'attacher à la recherche et l'établissement de recettes fiscales.

Cette réforme a deux inconvénients. Le premier est celui que signalait Léon Say : le ministre du Budget connaît tous les états de dépenses, mais ignore, en grande partie, la marche de rentrée des recettes, alors que le ministre des Finances s'occupe du rendement des impôts sans avoir connaissance des crédits engagés. Il est vrai que cet inconvénient disparaît si le ministre du Budget centralise dans ses services les questions de recettes et celles de dépenses budgétaires.

Mais il est un autre inconvénient, qui n'est pas négligeable. Le prestige du ministre de l'équilibre reste en

(1) Léon Say, *Les finances de la France*, t. I, p. 78 et 79, Discours sur le budget de 1873 prononcé à l'Assemblée Nationale, 13 décembre 1872.

fait attaché au ministre des Finances. Dans la hiérarchie ministérielle, le ministre du Budget passe après le ministre des Finances. Sa tâche ne s'en trouve point facilitée. Comment peut-il réclamer avec des chances de succès des réductions de la part de ses collègues dans leurs prévisions de dépenses s'il est effacé par le ministre des Finances ? Supposons même que le ministre des Finances, chargé d'établir le budget du département des Finances, entre en conflit avec le ministre du budget, presque certainement le président du Conseil donnera satisfaction à son ministre des Finances contre le ministre du Budget. Et celui-ci, qui est au fond le seul et véritable ministre de l'équilibre, loin d'avoir la prépondérance du chancelier de l'Echiquier, se voit opposer par ses collègues et le Parlement son peu d'ancienneté. Sa mission semble se résumer dans l'obligation d'assister aux séances de la discussion budgétaire ; c'est une sorte de technicien, que le gouvernement envoie aux assemblées afin de faire entendre la voix de la raison et de maintenir le projet gouvernemental.

Mais l'infériorité du ministre du Budget vis-à-vis de ses collègues réagit sur l'influence qu'il pourrait avoir dans les assemblées. Si le Parlement accorde un silence respectueux à l'audition de ce technicien, il ne s'empresse pas de suivre ses arguments peut-être sages et prudents, mais qui ne semblent pas engager la vie du Cabinet. Ainsi, notre politique budgétaire s'éloigne de plus en plus de la tradition. Le régime parlementaire, où les assemblées contrôlent les ministres, semble être abandonné pour un régime où le pouvoir exécutif se confond avec le pouvoir législatif. Cet abandon lent mais certain des pouvoirs du gouvernement aux mains des assemblées n'est pas étranger à la crise actuelle d'autorité qui sévit en France.

Le gouvernement se compose d'un nombre relativement restreint de membres. Les noms du président du Conseil, du ministre des Finances, et du ministre, mis en vedette par les événements, sont connus de tous. Le gouvernement est véritablement responsable, et cette responsabilité ne se borne pas à des déclarations devant les Chambres, mais à une action très certaine sur le pays grâce à la presse. Quotidiennement le public met en cause tel ministre nominativement à propos de telle ou telle affaire. Il est loin d'en être de même pour le Parlement. Les assemblées composées d'un nombre important de représentants du peuple inconnus ou peu connus de la foule ont une irresponsabilité de fait qui leur interdit d'imposer leur volonté aux lieu et place des ministres responsables.

C'est une erreur d'avoir scindé le ministère des Finances, d'avoir créé un ministre de l'équilibre sans éclat et sans caractère, d'avoir donné au Parlement un simple conseiller technique aux ordres de l'assemblée. Ce passage du pouvoir aux mains du Parlement et cette crise d'autorité qui en découle, ne sont point pour faciliter le respect de l'équilibre. Pour obtenir ce dernier, il faut envisager une autre solution. S'il est malaisé de donner par la Constitution un pouvoir prépondérant à notre ministre des Finances, peut-être serait-il plus facile de trouver dans la tradition un moyen de résoudre cette délicate question.

Ministre des Finances président du Conseil. — Pourquoi ne pas admettre que, dans les périodes de crises financières, le président du Conseil se réserverait pour lui-même le portefeuille des Finances ? Ce serait reconnaître aux questions budgétaires leur juste importance. Ce serait aussi suivre l'exemple et l'expérience du passé. Déjà sous

la Restauration, M. de Villèle fut pendant cinq ans président du Conseil et ministre des Finances. M. Thiers plus tard renouvela cet exemple. Puis ce furent, sous la troisième République, en 1887 M. Rouvier et M. Tirard, en 1895 M. Ribot, et en 1905 M. Rouvier avec son second ministère (1).

De même, après la guerre de 1914-1918, dès que les questions financières commencèrent à inquiéter l'opinion publique, cette fusion de la présidence du Conseil et du ministère des Finances fut reprise par M. François-Marsal en 1924, et en 1925 par M. Painlevé. Quant à M. Briand, constituant son dixième ministère et voulant marquer aussi la prépondérance du ministre des Finances, il décida de lui adjoindre la vice-présidence du Conseil des ministres ainsi que le lui suggérait M. Caillaux. Ce dernier, qui remplit cette double fonction pendant moins d'un mois, voulut profiter de sa prépondérance officielle pour tenter de présenter un plan financier. Après son échec, M. Raymond Poincaré, grâce à son autorité de président du Conseil, réussit à imposer son plan de redressement de nos finances publiques. Mais, depuis lors, les questions financières paraissant moins pressantes, cette tradition a disparu.

Il est vrai que l'on peut se demander si cette attribution du portefeuille des Finances au président du Conseil est toujours possible et désirable, même lorsque le président du Conseil n'est pas un financier. N'est-il pas alors dangereux de le placer à la tête des Finances ? Il est aisé de répondre, car il n'a jamais été question d'accorder un ministère à un technicien, pas plus celui des Finances

(1) Sénat, Services législatifs, *Les ministères de la France* (1870-1933).

qu'aucun autre. En effet, pour être un bon ministre des Finances, il faut et il suffit, comme le reconnaît M. Gaston Jèze, d'être un homme intelligent, capable de comprendre les problèmes financiers, d'avoir une grande facilité d'assimilation et une volonté énergique et tenace (1). Naturellement il n'est point inutile que le ministre non technicien s'entoure de personnes averties des questions financières.

En un mot, la prise du portefeuille des Finances par le président du Conseil, lors d'une crise financière, semble absolument nécessaire. Déjà, en période normale, le président du Conseil, qui prendrait en mains ce ministère, assurerait d'une part la suprématie de l'équilibre et serait d'autre part à même de contrôler ses ministres. Ce serait un retour à la tradition. Sully ne fût-il pas ministre des Finances en même temps que grand maître de l'Artillerie, surintendant des Bâtiments, grand voyer de France et même ambassadeur en Angleterre ? Colbert, contrôleur général des Finances de 1661 à 1683, ne conquist-il pas une suprématie effective sur l'ensemble du gouvernement du pays ? Napoléon enfin, malgré ses préoccupations politiques et militaires, ne tint-il pas à régler au-dessus de ses ministres des Finances toutes les questions budgétaires et à exercer le rôle de ministre de l'équilibre ?

Il pourrait s'établir en France une tradition parlementaire, d'après laquelle le Président de la République, lors d'événements aussi graves que ceux de 1926, imposerait au président du Conseil l'obligation de prendre le ministère des Finances. Ce serait compenser notre infériorité à l'égard de l'étranger sans avoir besoin, comme l'Allemagne ou les Etats-Unis, de recourir à la voie législative.

(1) Gaston Jèze, *Cours de finances publiques*, 1920-1930.

Une simple tradition transformerait en habitude cette réforme indispensable pour le respect de l'équilibre budgétaire.

Le travail du ministre des Finances. — Le ministre des Finances joue un rôle considérable dans l'application de l'équilibre budgétaire. C'est lui seul qui peut faire triompher cette notion dans les résultats de son travail. Il lui faut donc présenter aux Chambres un projet dont l'équilibre soit réel, en évitant aussi bien le déficit que l'excédent. Il doit craindre le déficit et conjuguer tous ses efforts pour le faire disparaître, à cause de ses terribles répercussions économiques et financières. Il doit de même se défier des excédents, pour ne point tenter, suivant le conseil de Gladstone, les convoitises de ses collègues. Toutefois il ne faut pas confondre l'excédent et la légère différence du chiffre des recettes par rapport à celui des dépenses, simple assurance contre une dévaluation possible des recettes ou une augmentation imprévue de dépenses, différence qui au fond doit seulement confirmer au public et à la Chambre la réalité de l'équilibre.

Le ministre des Finances ne doit point oublier que les plus-values fiscales sont à un certain point de vue plus dangereuses que le déficit. Elles donnent trop souvent prétexte à des politiques de dégrèvements et de subventions, qui mènent rapidement aux catastrophes. C'est pour cela qu'en 1875 Léon Say chercha à établir le système des majorations ; mais il échoua, étant intervenu trop tard, alors que le plan Freycinet et la politique des dégrèvements étaient déjà commencés.

Il pourrait sembler cependant utile au pays et même à l'administration des Finances d'utiliser les excédents dans des plans industriels et économiques. Mais pour cela

le plan primitif ne devrait point être modifié au cours du vote. Ainsi le plan Freycinet prévu en 1875 pour un total de 4 milliards dépassait déjà en 1881, d'après le rapport du sénateur Varroy, plus de 6 milliards (1). Cet exemple s'est reproduit récemment avec le plan d'outillage national. Les députés veulent avoir chacun la part de leur circonscription dans ces grosses subventions. En peu de temps, le projet primitif établi en rapport avec l'importance des excédents budgétaires est dépassé. Les plus-values sont rapidement dilapidées et le plan retombe à la charge du budget.

Si un excédent se produit, le ministre des Finances doit en attribuer l'origine à des plus-values temporaires et proposer son affectation à l'amortissement de la dette publique. Cet emploi soulage le budget du paiement de l'intérêt de la dette remboursée et permet en cas de crise subite de faire appel au crédit public dans des conditions plus favorables.

Les règles budgétaires. — Afin d'éviter excédents et déficits, le ministre des Finances a intérêt à faire des évaluations budgétaires aussi précises que possible. Mais en a-t-il la possibilité ? En fait, n'ayant aucune prépondérance à l'égard de ses collègues, il se voit encore refuser toute liberté d'action. Notre ministre rencontre une entrave gênante dans la règle bien connue de l'évaluation automatique des recettes. Si une période de prospérité succède à une crise, les évaluations basées sur une période difficile amènent fatalement à la clôture du budget l'apparition d'un excédent. Par contre, si une crise succède à une période de prospérité, le respect des règles budgétaires

(1) Léon Say, *Journal des Economistes*, décembre 1881.

entraîne un équilibre fictif et un déficit. Pour éviter de pareilles solutions, il suffirait d'accorder plus de confiance au ministre des Finances et, après lui avoir adjoint un Conseil de techniciens, de lui laisser toute liberté pour ses évaluations, afin de lui permettre de suivre au plus près les remous de la vie économique nationale.

Ce serait, en d'autres termes, appliquer la méthode anglaise. Il est vrai qu'en Grande-Bretagne la tâche du chancelier de l'Echiquier semble favorisée par l'emploi de la gestion financière. Les comptes d'exercice, a-t-on dit, sont des comptes moraux, alors que les comptes par gestion sont des comptes matériels, des comptes de caisse(1), les premiers facilitent la comparaison des budgets, dont ils représentent la vie complète, les seconds correspondent plutôt à une comptabilité de commerçants et représentent plus les mouvements de fonds que les changements d'écriture. Mais au fond le résultat obtenu par l'un ou l'autre de ces systèmes est semblable, du fait que les recettes et les dépenses à effectuer ou à recouvrer après le 31 décembre correspondent sensiblement à un même chiffre annuel. Aussi l'emploi de la gestion ou celui de l'exercice reste indifférent en ce qui concerne l'équilibre budgétaire. Le ministre des Finances peut facilement, même avec le système de l'exercice, connaître le rendement des impôts le jour où il présente son projet au vote des Chambres.

La question du début de l'année financière n'a de même aucune répercussion sur l'exactitude des prévisions et par conséquent sur le résultat définitif du budget. L'équilibre d'un budget voté le 31 décembre est aussi réel que celui d'un budget voté le 1^{er} juin. Il semble même dans

(1) René Stourm, *Le Budget*, éd. 1889, p. 105.

la pratique que le budget voté dans les derniers moments de l'année soit plus près de la réalité ; les évaluations qu'il contient ont été en effet établies presque toujours durant les mois de septembre et d'octobre, à peine 3 mois avant sa promulgation.

Le conseiller technique. — Par contre, il semble qu'il serait utile d'adjoindre au ministre des Finances un comité technique. En fait ce défaut n'a d'ailleurs pas grande importance par suite de l'habitude prise par les ministres de faire entrer dans leur cabinet politique un représentant de l'administration des Finances. Fort souvent ce personnage est un inspecteur des Finances et, comme tel, bien placé pour renseigner le ministre sur toutes les questions financières.

L'équilibre. — Le ministre des Finances a ainsi en mains les moyens d'établir un équilibre sincère de son projet budgétaire. Cet équilibre, au point de vue technique, se trouvera réalisé automatiquement par la balance des recettes et des dépenses, sans quoi il ne pourra être obtenu que par une majoration des impôts ou une réduction des dépenses. Au fond le budget de l'Etat, comme celui d'un simple particulier, ne peut s'équilibrer que par la compensation de ses recettes et de ses dépenses. Ce n'est pas parce que l'impôt doit théoriquement trouver sa justification dans la dépense, qu'il ne faut penser qu'à cette dernière. Il faut songer que tout procédé de recette autre que celui de l'impôt se ramène toujours à ce dernier. L'emprunt n'est qu'un impôt futur et son amortissement comme ses intérêts, est à la charge du contribuable. Est-il juste de surcharger ainsi l'avenir ? Escompte-t-on la lente dévaluation de la monnaie dans le temps pour amortir cette dette, ou espère-t-on une faillite partielle qui la

diminuera ? De son côté, le monopole n'est aussi qu'un impôt indirect sur la consommation. C'est même là un procédé qui coûte fort cher à l'assujetti. Il a toujours été démontré que la gestion industrielle de l'Etat entraîne de plus grands frais que la gestion privée, contrebattue à tout moment par la concurrence. Enfin, parle-t-on d'inflation ? C'est un emprunt forcé fait sur la circulation et, par conséquent, c'est un impôt. Le seul moyen rationnel d'équilibrer le budget réside donc dans une majoration des impôts. Si les circonstances interdisent cette contribution fiscale, il faut avoir le courage tout d'abord de ne pas augmenter les dépenses et ensuite de les réduire. Il ne faut pas escompter des plus-values fiscales pour excuser un emprunt, c'est-à-dire un impôt futur.

Du point de vue technique, la réduction des dépenses serait aussi utile et aussi efficace, pour l'obtention de l'équilibre, que la majoration des recettes. Mais les faits se chargent de démentir cette pensée. Le caractère permanent des dépenses s'oppose d'ailleurs à une réduction momentanée de celles-ci. Il semble malaisé de faire des économies, qu'il faudra renier lors du retour à la prospérité. Il est juste, enfin, que la question de l'équilibre ne puisse arrêter la vie de l'Etat. Cela ne veut pas dire qu'aucune réduction de dépenses n'ait jamais eu lieu ; mais c'est plutôt un fait rare, et la réduction porte alors sur les crédits affectés au matériel plus que sur ceux du personnel, ce qui prouve qu'en cette matière agissent des raisons qui n'ont rien de financier et qui font que la diminution des dépenses devient pratiquement impossible ou du moins fort difficile.

Le seul moyen d'obtenir l'équilibre reste donc dans l'augmentation des recettes fiscales. Est-ce à dire que

le ministre des Finances peut majorer indistinctement le taux des impôts et réaliser ainsi la contre-partie de ses engagements de dépenses ? Sur ce point il faut rappeler qu'il existe deux sortes d'impôts : les impôts indirects et les impôts directs. Les premiers, qui ont l'avantage de suivre le développement de la vie économique, risquent, par suite de l'augmentation de leur taux, d'entraver les échanges et d'aboutir non pas à un rendement meilleur mais parfois à une diminution de leurs rentrées. Quant aux impôts directs, une majoration de leur tarif a un résultat immédiat, à condition toutefois de ne pas tuer la matière imposable et de n'être pas une trop belle prime à la fraude fiscale. Il faut aussi signaler l'importance de l'étendue de la base, ou, selon le mot technique, de l'assiette de l'impôt. Plus son assiette est large, plus l'impôt est stable et peut mieux supporter une majoration raisonnable de son tarif.

A côté de l'augmentation du taux des impôts existants, il est possible de créer de nouveaux impôts. Mais le ministre des Finances risque alors de se heurter à deux obstacles. Tout d'abord, l'impôt ne rapporte pas immédiatement les sommes qu'il pourra fournir par la suite. Il faut un certain temps et certaines modifications de la vie économique, pour que le « classement » de l'impôt s'effectue. C'est ce qui fait dire à certains financiers qu'il vaut mieux utiliser un vieil impôt déjà classé, même injuste, plutôt que de recourir à une création fiscale qui, bien que juste, ne sera acceptée qu'avec mécontentement et mauvaise humeur par la masse des contribuables. Et maintenant, il faut envisager le phénomène de l'incidence, en d'autres termes les répercussions de l'impôt, ainsi que les véritables assujettis. Il ne faut pas croire, par exemple,

qu'en imposant la viande, on fera payer un impôt au boucher ; le consommateur et peut-être l'éleveur auront à payer leur quote-part de cette imposition. On ne sait pas si cet impôt n'aura pas pour conséquence un développement des achats de charcuterie ou un détournement de la consommation vers d'autres succédanés. Le ministre des Finances doit tenir grand compte de ce phénomène de l'incidence non seulement lors de la création d'un nouvel impôt, mais aussi lors de l'augmentation d'une taxe fiscale déjà existante. Le problème de l'équilibre s'avère donc nullement insoluble, mais fort délicat à résoudre et réclame beaucoup de prudence, de décision et aussi de courage.

Le contrôle des dépenses engagées. — Le budget une fois voté doit être rigoureusement exécuté, et l'équilibre obtenu sur le papier doit se retrouver dans la réalité. Or un premier danger réside dans la tentation des ministres à dépenser au delà des crédits alloués. Ce danger se trouve, en France, évité grâce au contrôle des dépenses engagées. Avant la création de celui-ci, tous les règlements s'étaient démontrés impuissants à éviter et réprimer le gaspillage des fonds publics. Si, dès 1817, les ministres ne pouvaient, sans engager leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits, et si une loi du 15 mai 1850 ajoutait que toute dépense non créditée serait laissée à la charge du ministre contrevenant, cette responsabilité en fait restait purement théorique et le ministre risquait tout au plus d'encourir un blâme du Parlement.

C'est dans ces conditions que la loi de 1890 institua le contrôle des dépenses engagées. Un décret de 1893 imposa bientôt l'obligation du visa préalable du contrôleur des dépenses engagées pour toute dépense nouvelle.

En 1900, il fut décidé que le contrôleur des dépenses engagées serait nommé par un décret contresigné du ministre intéressé et qu'il devrait à l'avenir adresser ses observations au ministre des Finances en même temps qu'au chef de son département ministériel. En 1911, les attributions du contrôleur des dépenses engagées furent précisées et complétées. A partir de cette date, il donna son avis sur les projets de décret ou de décision soumis au contre-seing.

Ainsi, par la création de ce contrôle, l'équilibre budgétaire a de plus grandes chances d'être respecté lors de son application pratique. De plus, le contrôleur des dépenses engagées permet, par l'état qu'il envoie chaque mois sur la situation des crédits ouverts, d'établir au ministère des Finances un tableau de marche du paiement des services publics, il donne au ministre des Finances la possibilité de suivre jour par jour le développement de son projet de budget. Cet effort, louable au point de vue technique, se heurte dans la réalité à des obstacles divers et surtout à des oppositions politiques, qui en gênent parfois la réalisation.

Les crédits additionnels. — L'équilibre du budget se trouve menacé d'un autre danger avec le vote des crédits additionnels, surtout lorsque ceux-ci prennent l'importance qu'ils avaient à la fin du siècle dernier. Ainsi, après l'ère de prospérité postérieure à 1878, nombreux furent les budgets qui, présentés en équilibre sur le papier, furent transformés en budgets déficitaires par le vote de crédits additionnels. En 1880, pour un budget de 2 milliards 750 millions, il fut voté près de 150 millions de crédits additionnels. En 1885 le budget s'élevait à 3 milliards environ et les crédits additionnels atteignirent plus de

375 millions (1). Ces crédits additionnels sont rendus parfois inévitables par des circonstances exceptionnelles ; toutefois ils semblent, lorsqu'ils prennent une telle importance, ne pas répondre seulement à des raisons occasionnelles, mais bien plutôt former un véritable budget rectificatif.

Les crédits additionnels ont généralement pour origine une sous-estimation des crédits évaluatifs, qui, concernant des dépenses nécessaires, mais dont le chiffre définitif ne peut être arrêté, comportent, à la différence des crédits limitatifs, une variation de dotation. Lorsque le ministre des Finances établit son projet de budget et qu'il se trouve amené à discuter avec ses collègues, il leur demande une réduction des évaluations. Le ministre sollicité se garde alors de toucher à ses crédits limitatifs ; il sait que le vote de ces derniers entraîne l'immutabilité de ses services pendant un an et il ne veut pas être à l'étroit dans le fonctionnement de son département. Il réduit donc les crédits évaluatifs, que la Chambre devra malgré tout voter un jour ou l'autre.

Le ministre des Finances, en présentant son projet de budget avec la plus entière sincérité, ne soumet bien souvent aux assemblées qu'un équilibre fictif. En vain les pouvoirs publics ont-ils cherché à lutter contre ces crédits additionnels, qui détruisent tout espoir d'équilibre. On voulut obliger les ministres à indiquer, dans le texte de chaque projet de supplément de crédits, les ressources destinées à les couvrir (2). On voulut faire inscrire sur un tableau affiché dans les salles du Parlement la situa-

(1) Stourm, *Le budget*, éd. 1889, p. 369.

(2) Lois du 18 juillet 1836 et du 16 mai 1861.

tion des crédits de chaque exercice en cours (1). On voulut qu'il fût inséré dans l'exposé des motifs des crédits additionnels l'état des crédits votés ou proposés (2). On voulut faire réunir en paquets mensuels les projets de crédits additionnels (3). On tenta d'exiger le contre-seing du ministre des Finances (4). Tout fut inutile : toute mesure votée a été aussitôt tournée ou mise à l'écart.

En fait, il suffirait d'obtenir de la part des ministres une plus juste compréhension de l'intérêt du budget général. Si les diminutions portaient sur les crédits limitatifs, on pourrait enfin arriver à une réduction de l'importance numérique de nos budgets et éviter le vote de nombreux crédits additionnels. L'équilibre budgétaire serait plus facile à obtenir et plus aisé à maintenir.

La Commission des comptes définitifs. — A côté du contrôle journalier des dépenses engagées existe le contrôle *a posteriori* de la Commission des comptes définitifs. Celle-ci se compose de deux commissions parlementaires, dont l'une siège au Sénat et l'autre comprend 44 députés. Elle a pour objet l'étude des comptes des ministres et l'examen des exercices clos. Elle pourrait avoir une grosse importance en signalant à l'opinion publique l'origine des déséquilibres budgétaires et des gaspillages financiers et en obligeant au respect de la loi. En fait son rôle reste effacé par suite de son travail sur une matière morte et du fait que ses critiques s'adressent toujours ou presque toujours à des hommes politiques qui ne sont plus au pouvoir. En effet, s'il avait été décidé en principe qu'au

(1) Loi du 18 novembre 1849.

(2) Décision de la Commission du budget de 1876.

(3) Loi du 12 août 1876.

(4) Lois du 24 avril 1833 et du 16 mai 1851.

31 juillet de la seconde année de l'exercice serait publié le compte général annuel de l'administration des Finances (1), qu'au début de la troisième année serait publié le projet de loi de règlement définitif des comptes des ministres (2), qu'au 1^{er} mai de cette troisième année serait remise par la Cour des comptes au ministre des Finances la déclaration de conformité (3) et serait transmis au Président de la République le rapport de la Cour des comptes (4), et qu'enfin au 1^{er} novembre seraient distribués au Parlement la déclaration de conformité et le rapport de la Cour des comptes (5), en fait l'apathie des services a empêché d'appliquer ce programme, qui permettait le vote de la loi de règlement dans les deux ans de la clôture de l'exercice. La guerre a achevé d'augmenter les retards et le désordre. En 1923, une loi fut votée (6) pour tenter de liquider le passé. Elle envisageait, entre autres, l'apurement des comptes de 1916, 1921 et 1922 au cours de l'année 1924. Mais l'administration des Finances s'aperçut vite que cette loi était impraticable et inapplicable. Comme, malgré cela, aucune nouvelle loi n'est intervenue, les retards augmentent chaque année et la Commission des comptes définitifs ne peut que les constater et les déplorer. Ainsi en cette année 1933, ce sont les comptes de 1918 et de 1924 qui sont soumis à

(1) Article 156 du décret du 31 mai 1862 et art. 16 de la loi du 23 novembre 1902.

(2) Article 108 du décret du 31 mai 1862, et article 6 de la loi du 25 janvier 1889.

(3) Article 445 du décret du 31 mai 1862 et article 7 de la loi du 25 janvier 1889.

(4) Décret des 8-12 février 1892, art. 28 ; loi du 28 pluviôse an III art. 4 et 5 ; décret du 31 mai 1862, art. 22.

(5) Décret du 31 mai 1862.

(6) Loi du 20 décembre 1923.

son examen. Il ne faut pas s'étonner si, dans ces conditions, le rapport qui résume les travaux des membres de cette Commission est à peine connu de quelques parlementaires, et pourtant il contient beaucoup de remarques intéressantes et de nombreux enseignements ; il n'a qu'un défaut, c'est de faire partie du passé plus que du présent.

La Cour des comptes. — La Cour des comptes pourrait aussi être fort utile au respect de la notion d'équilibre budgétaire. En fait, elle se trouve dans la même situation que la Commission des comptes définitifs, et pour les mêmes raisons. En vain peut-elle invoquer l'ordonnance de Philippe le Long : « Nous avons ordené, que nous voirons chascun an nostre Estat une fois par les gens de nos Comptes » (1). En vain, composée de membres avertis et inamovibles, peut-elle signaler en toute liberté les dépassements de crédits, les violations de la loi, les infractions aux règlements. En vain ses injonctions se renouvellent-elles régulièrement chaque année. Si parfois ses critiques entraînent quelque réforme heureuse, elles restent généralement lettre-morte, et le volume qui les contient sert presque toujours de simple ornement aux bibliothèques officielles.

L'équilibre budgétaire, sous son caractère technique, apparaît donc dans toute son importance, puisqu'une nécessité pratique et mathématique veut que toute dépense soit payée un jour ou l'autre par une majoration du taux des impôts. Aussi est-il juste que toute mesure utile ait été prise pour faciliter la tâche du ministre de l'équilibre.

(1) Ordonnance de Philippe V le Long du 18 juillet 1338.

Au point de vue technique, les institutions envisagées ci-dessus répondent à d'excellents principes budgétaires. Il semble bien que sur ce terrain nous n'ayons rien à envier à nos voisins. Notre ministre des Finances vaut certainement ceux de l'étranger. Nos techniciens ne sont pas inférieurs à ceux de l'extérieur. Nos rouages financiers et nos traditions budgétaires peuvent rivaliser avec celles du monde entier. De plus, chaque jour des efforts se poursuivent en vue de l'amélioration et la simplification de notre comptabilité publique, de nos règles financières et du contrôle de nos finances (1). Il est malheureux que l'intervention de la politique vienne trop souvent bouleverser tous ces moyens d'assurer l'équilibre budgétaire.

(1) Cf. le *Journal officiel* du 9 avril 1933.

CHAPITRE II

CARACTÈRE POLITIQUE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Il semblerait logique que la question de l'équilibre budgétaire dût échapper à l'immixtion de la politique. En fait il n'en est rien. Trop souvent, le ministre des Finances considère que son rôle n'est pas seulement d'être le ministre de l'équilibre, mais d'être aussi le collaborateur dévoué de son président du Conseil. Il s' imagine qu'il est là pour conserver ou obtenir une majorité politique et il en oublie sa fonction principale. A côté de cette déformation parlementaire, il y a un véritable caractère politique de l'équilibre, dû au vote et à la publicité du budget.

L'excédent budgétaire et la politique. — Si Gladstone conseillait aux ministres des Finances de n'avoir pas d'excédents budgétaires, afin d'échapper aux convoitises de leurs collègues, c'était là un avertissement politique. Au point de vue technique une plus-value fiscale ne saurait avoir d'inconvénients, si ce n'est de constituer un budget réservé et secret. Seule, la présence des assemblées rend dangereuse l'apparition de l'excédent. Celui-ci sollicitant trop d'appétits appelle le déficit et devient une véritable catastrophe pour les finances publiques.

Théoriquement, l'excédent budgétaire devrait exister

chaque année. L'augmentation de la population, l'accroissement des forces productives du pays, l'épargne toujours grandissante et enfin la dépréciation plus ou moins lente des métaux précieux devraient amener régulièrement l'apparition de plus-values. Ainsi nos budgets devraient s'équilibrer de plus en plus facilement. La réalité montre qu'en fait l'espoir d'un excédent entraîne sa dilapidation à l'avance et bien au-delà des sommes qu'il peut rapporter.

Si des plus-values d'impôts paraissent certaines, le ministre des Finances doit aussitôt parer à ce danger. Mais que peut-il faire de ces sommes sans affectation spéciale ? La meilleure destination à leur donner est de soulager la dette flottante ou d'amortir la dette consolidée. Turgot l'avait déjà envisagé ; il songeait même à établir ce procédé en système régulier, et préconisait de réduire les dépenses assez au-dessous des recettes pour pouvoir économiser, chaque année, quelques millions, qui seraient employés à rembourser les dettes anciennes. Cette utilisation de l'excédent est la plus normale et aussi la plus utile. La dette publique a presque toujours pour origine le déficit budgétaire. Il est juste que, dans ces conditions, les budgets en excédent viennent compenser le déficit de leurs prédécesseurs.

La question délicate est de savoir comment il faudra présenter cette initiative au Parlement. Il paraît nécessaire de recourir à la méthode anglaise, de présenter aux parlementaires cet excédent sous la forme d'un accident et de démontrer que l'utilisation de ces sommes, dues à une circonstance tout à fait exceptionnelle doit revêtir elle aussi un caractère temporaire. Le ministre des Finances aura à s'opposer au vote de toute réforme tendant à employer cet excédent. Il dira que l'excédent peut se modifier chaque jour avec les conditions économiques du pays, tandis que

la réforme une fois votée devient définitive, son financement risquant fort de retomber à la charge du budget ordinaire.

Cette affectation des excédents à l'amortissement de la dette publique se trouve ou semble être plus facile dans certaines conditions particulières. Ces années-ci, après la stabilisation de 1928, le ministre des Finances paraît avoir eu toute latitude pour proposer une semblable utilisation. La dette publique s'élevait et s'élève toujours à un chiffre considérable. Vouloir réduire cette dette était peut-être une entreprise un peu téméraire mais des plus louables au point de vue financier. On libérait ainsi l'avenir. Le poids de la guerre et de l'après-guerre ne se trouvait pas rejeté sur les générations futures. De plus, la loi de stabilisation avait créé une caisse autonome d'amortissement alimentée non seulement par des ressources fixes, comme celles du monopole des tabacs, mais aussi par le reversement à son compte des excédents.

Cette politique n'a pas été suivie. Il n'est pas aisé de faire comprendre au Parlement, et surtout à la masse électorale, la nécessité de certaines opérations. L'électeur est un contribuable et aussi un Français ; en d'autres termes il aime se plaindre de sa situation présente et proteste régulièrement contre ce qui existe. Dans ces conditions, il est bien difficile de laisser peser sur lui pendant longtemps le lourd poids des impôts sous prétexte d'une bonne administration financière et de la nécessité de libérer les générations futures.

La politique des dégrèvements est une seconde solution au problème de l'excédent. Toutefois, elle a le danger de créer des modifications permanentes dans les termes du budget. Si l'amortissement de la dette publique peut être

suspendu sans aucune répercussion sur le budget et son équilibre, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de la politique des dégrèvements. En effet, on a modifié le taux des impôts et souvent même le régime fiscal, au moins sur certains points. La réforme s'est appliquée aussitôt. Mais si brusquement, pour une raison quelconque, l'excédent vient à disparaître, un déficit certain se produira automatiquement. Si l'on veut revenir sur les concessions fiscales accordées, on se heurte à de grosses difficultés. Le contribuable proteste violemment contre ces « nouveaux impôts » et exerce une énergique pression sur son représentant au Parlement. Aussi le gouvernement ne trouve-t-il pas facilement un appui pour reprendre ses abandons. De plus le classement d'un impôt ou d'une augmentation d'impôt exige toujours un certain temps. Enfin les retards dus aux discussions parlementaires font que les rentrées des impositions fiscales ne peuvent compenser du jour au lendemain le déséquilibre. Il faut faire appel à l'emprunt ou aux moyens ordinaires de trésorerie. Le résultat final de l'opération consiste dans une augmentation de la dette publique et une difficulté plus grande à assurer l'équilibre budgétaire.

Les plus-values d'impôts sont chose normale, puisqu'elles sont dues en théorie à des causes permanentes et constantes, la politique des dégrèvements pourrait donc trouver une justification de principe, si elle restait dans une réserve prudente. L'Angleterre d'ailleurs donne, aux environs de 1888, un exemple pratique de ce système. Mais si la politique de dégrèvement garde toute la sagesse nécessaire pour conserver l'équilibre budgétaire, elle perd au point de vue politique la majeure partie de son importance. Des dégrèvements peu élevés ne touchent pas l'électeur. Ces dégrèvements déjà peu importants se trouvent encore réduits par

la nécessité de leur répartition sur tous les impôts payés par les contribuables. Aussi la réduction définitive de la charge fiscale reste faible et l'électeur ne lui attache pas l'importance que souhaitait le gouvernement. La politique de dégrèvement n'aura en définitive qu'un intérêt tout à fait relatif au point de vue politique et permettra seulement quelques déclarations électorales, tandis qu'au point de vue financier elle risque d'avoir de dangereuses conséquences.

L'affectation de l'excédent à l'amortissement de la dette publique ne peut correspondre qu'à une seule ou deux années au maximum sans déchaîner les appétits démagogiques. L'application de l'excédent aux dégrèvements n'a point de résultats politiques appréciables et risque d'entraîner les finances dans une situation critique. Le ministre des Finances aurait, semble-t-il, grand intérêt aussi bien au point de vue financier qu'au point de vue politique à masquer l'excédent budgétaire. Cette méthode n'est pratiquement jamais ou presque jamais employée. Au contraire, le ministre des Finances, qui a réalisé un excédent, croit qu'il est de la plus haute politique d'annoncer à grands renforts de discours ou d'articles cet immense succès. Il espère ainsi améliorer la situation politique de son président du Conseil et prendre lui-même aux yeux de la nation l'apparence d'un grand ministre des Finances.

En fait, il met son ministère et le Cabinet tout entier dans une mauvaise situation. Son président du Conseil, après de tels discours, est obligé d'inaugurer une politique de dégrèvements ; et bientôt la théorie se justifie dans les faits ; l'excédent appelle le déficit. Un ministre des Finances qui proclame un excédent est le vrai responsable des catastrophes financières qui suivront, à quelques années

près, ses déclarations vaines et dangereuses. Il est fâcheux que les ministres des Finances n'aient pas toujours su comprendre leur intérêt aussi bien politique que financier et qu'ils aient transformé l'excédent en une sorte de réclame. Cette tendance les a même conduits à annoncer des excédents alors qu'il y avait seulement des mouvements de Trésorerie.

Le déficit et la politique. — En Espagne et en Autriche, le public se soucie médiocrement du résultat déficitaire du budget. En Angleterre, en Belgique et en Hollande, il est de tradition d'attendre la réalité du déficit pour aviser des remèdes. En France, peu de ministres des Finances se sont résignés à présenter leur budget en déficit ; ils ont souvent préféré, pour des motifs politiques, masquer le déficit derrière un équilibre fictif. L'ancien régime déjà recourait pour obtenir ce résultat à l'altération des monnaies, à la banqueroute et à la suppression des quartiers de rentes. Ce ne sont pas là malheureusement des procédés qui sont restés l'apanage de la monarchie et de sa mauvaise gestion financière. Si la presse à billets émet le nombre de francs nécessaire à l'équilibre budgétaire, n'est-ce pas le retour à l'altération des monnaies ? L'inflation n'est-elle pas une véritable banqueroute officielle ? Quant à la suppression des quartiers de rentes, certaines conversions n'ont-elles point abouti aux mêmes résultats ? En dehors de ces procédés, il en est d'autres du même genre. Il existe ainsi une méthode qui consiste à s'ingénier, dans le calcul des prévisions budgétaires, à forcer le chiffre des recettes, jusqu'à un équilibre fictif. Mais le système automatique en gêne quelque peu l'emploi et surtout ce moyen de « faire illusion aux autres et

à soi-même » (1) paraît condamné par la perspicacité de la critique financière actuelle.

Aussi trop souvent notre ministre des Finances recourt-il à un procédé plus facile pour équilibrer son budget, il emploie l'emprunt, solution qui rejette sur les successeurs tout le poids des décisions à prendre. L'emprunt amène un jour ou l'autre la création d'impôts nouveaux nécessaires pour rembourser les sommes empruntées. Il conduit plus ou moins rapidement à la ruine financière du pays. Qu'importe, il a deux avantages : il facilite la mise en équilibre du budget et ne coûte rien aux contribuables. Ainsi l'aspect politique de l'équilibre budgétaire conduit le ministre des Finances à des pratiques condamnables. Trop rares sont les hommes courageux, qui ont voulu donner un équilibre réel en compensant le déficit par des ressources normales. Seules la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes peuvent amener la disparition du déficit. Malheureusement le caractère politique du budget l'emporte sur son caractère technique.

Si des économies sont faites, elles le sont souvent au hasard, elles torturent les services, comme disait M. Thiers, et arrivent quelquefois à les désorganiser pour n'obtenir finalement aucune réduction sérieuse. En réalité, ce sont de simples prétextes pour excuser l'emprunt et l'impôt. Et chaque fois qu'un ministre des Finances a voulu réaliser un équilibre sérieux, il s'est heurté au caractère politique du budget. Les réductions de dépenses reconnues nécessaires par tout le monde ne peuvent être votées : chaque

(1) Cf. le mot « Budget » par Léon Say, dans le *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, 1900.

dépense, prise en elle-même, trouve autant de défenseurs qu'il y a d'orateurs pour préconiser les économies en général. Et si des économies ont pu être appliquées, ce fut sous la pression des événements, alors que la gravité de la crise pouvait donner une excuse à un geste trop technique. D'ailleurs ces réductions prirent souvent un caractère plus théorique que pratique, sorte de déclaration officielle de la ferme volonté gouvernementale, et rien de plus.

Le ministre des Finances pourrait présenter son budget en déficit. Ce serait là un clair avertissement pour le Parlement et pour le pays. Mais cette habitude ne correspond point à la tradition et risque d'avoir de gros inconvénients. Le déséquilibre budgétaire a des répercussions importantes sur la vie économique et financière de la nation et peut aussi avoir des conséquences politiques. Le budget de 1923 fut établi en déficit. Ainsi présenté, il fut proposé à la Commission des finances de la Chambre. Celle-ci, le 1^{er} juin, n'hésita pas à convoquer le président du Conseil et le ministre des Finances pour leur réclamer des propositions de nature à réaliser un équilibre réel, sans augmentation de la dette publique. Le président du Conseil, M. Raymond Poincaré, reconnut le déficit et déclara qu'il était impossible, dans la situation présente, d'arriver à un équilibre parfait. Il montra que jusqu'alors on avait bien accepté les budgets présentés en déficit, alors que ce déficit était masqué dans des comptes spéciaux. La Commission, malgré ces déclarations, persista dans sa résolution de ne pas rapporter le budget général devant la Chambre avant qu'il ait été mis en équilibre : et elle chargea son rapporteur général de lui soumettre dans le plus bref délai des propositions tendant à réaliser cet équilibre. Il est facile de se représenter la situation du ministre des Finances

dans de pareilles circonstances, si son président du Conseil hésitait à le couvrir de son autorité.

En passant, il est juste de se demander si la Chambre peut refuser de voter un budget en invoquant son déséquilibre ? Il n'est pas douteux que les députés peuvent, sous n'importe quel prétexte, voter ou non le projet budgétaire présenté à leurs suffrages. En est-il de même lorsqu'il s'agit seulement de l'équilibre de ce budget ? La réponse ne fait aucun doute. Il existe d'ailleurs un précédent historique. En novembre 1886, le budget étant déficitaire, un député demanda le renvoi de ce projet devant la Commission. Il réclamait l'équilibre, précisant que ce dernier devait être obtenu par des économies et non par des emprunts ou des impôts nouveaux. La Chambre suivit la proposition de son membre ; et, par 330 voix contre 128, elle vota le renvoi à la Commission.

L'équilibre fictif. — Afin d'éviter tous ces ennuis, il n'est pas étonnant que des ministres des Finances présentèrent parfois un équilibre fictif. Ils y furent d'ailleurs conduits par des mobiles variables. En 1910, M. Paul Doumer, rapporteur général de la Commission du budget, fut amené à affirmer la sincérité d'un budget, dont il n'ignorait pas l'équilibre fictif. Mais sa déclaration devait permettre des dépenses militaires, que la guerre de 1914 justifiait quelques années plus tard. « Le gouvernement, d'accord avec votre Commission, a voulu arriver à un équilibre réel sans emprunt et sans expédients, engageant par des recettes ordinaires et puissantes les dépenses, qui ont le même caractère. Le budget qui vous est présenté réalise cet équilibre. » Bien plus, M. Paul Doumer tint à donner encore plus de force à sa caution et, interrompant le discours de M. Louis Puech, il affirma que le budget de 1911 se satis-

ferait des moyens d'équilibre proposés pour celui de 1910.

M. Paul Doumer avait une légitime excuse pour défendre ainsi la théorie de l'équilibre fictif. Les adversaires des dépenses militaires n'auraient pas hésité à faire état du déficit pour empêcher le vote nécessaire des crédits de la défense nationale. La situation extérieure était alors très tendue. Un an plus tard avait lieu l'affaire d'Agadir. L'intérêt national justifiait l'attitude de l'ancien ministre des Finances. Et si, du point de vue technique, cette déclaration pouvait être critiquable, l'intérêt et l'avenir du pays la justifiaient amplement.

De tels motifs et des mobiles aussi élevés n'ont pas toujours présidé à la présentation d'un équilibre fictif. Souvent les ministres des Finances ont recherché dans cette pratique un regain de popularité ou un moyen de regrouper leur majorité. Justifiant la définition de Montesquieu, ils furent de grands ministres des Finances, parce qu'ils furent « hommes d'industrie » et inventeurs d'expédients.

Certains jugèrent même plus politique d'avouer un petit déficit, de façon à masquer le déséquilibre réel. C'est du moins ce que prétendait le rapporteur général du budget de 1923. Le ministre des Finances avouait un déficit d'environ 4 milliards : le total des dépenses dépassait 23 milliards et celui des recettes oscillait aux environs de 19 milliards. Le rapporteur affirmait que le déficit réel s'élevait à 18 milliards. Dans l'exposé des motifs, le gouvernement avait, selon lui, cru pouvoir établir une sorte de cloison étanche, qui séparait en deux parties complètement distinctes les charges budgétaires de la France, il avait réussi ainsi à masquer sous un premier déficit cer-

tain un second déficit. Le rapporteur ajoutait : « C'est, à la manière de certaines coquettes, avouer un péché moyen pour en faire oublier de plus gros » (1).

Il est un autre moyen de masquer le déficit, il suffit de faire entrer en ligne de compte parmi les prévisions de recettes des ressources tirées de lois futures. Un exemple en est donné dans le rapport général sur le budget de 1875, où M. Léon Say déclarait : « Messieurs, le projet de loi pour la fixation des recettes et des dépenses de l'année 1875 a été présenté le 12 janvier 1874. Les dépenses étaient prévues pour 2 milliards 559 millions et les ressources pour 2 milliards 573 millions. La différence constituait un excédent de ressources de 4 millions. Mais les ressources prévues pour 1875 se composaient de trois éléments. Le premier se trouvait dans le rendement des revenus et des impôts, qui étaient en recouvrement et dont le budget de 1874 avait déjà été doté. Le second élément consistait dans le produit des impôts restant à voter au profit de l'exercice 1874 et dont la mise en recouvrement devait profiter au budget de 1875. Le dernier élément consistait dans une ressource annuelle de 10 centimes additionnels au principal des contributions foncières, des portes et fenêtres et personnelle mobilière... Mais les ressources, qui devaient être créées en 1874 et dont le montant devait s'élever à 74 millions, n'ont été votées que jusqu'à concurrence de 42 millions. Il y a lieu d'ajouter à cette insuffisance de 18 millions une augmentation de dépenses de 15 millions et demi. Si l'on veut obtenir, ce que la pru-

(1) Rapport général sur le budget de 1923 par M. le sénateur Bérenger.

dence conseille, un excédent de 6 millions, on voit que la combinaison financière à imaginer pour équilibrer le budget doit donner au minimum une ressource de 40 millions » (1).

Il est encore un autre procédé pour obtenir un équilibre sur le papier. M. le président Caillaux, en présentant son budget en 1910, avait fait appel à des ressources exceptionnelles, à un emprunt et même à des impôts nouveaux pour obtenir l'équilibre. Malgré cela son projet impliquait un déficit inavoué. En effet, il laissait en dehors de ses prévisions des dépenses déjà votées ou sur le point de l'être (2). Il y avait ainsi 30 millions pour le ministère de la Marine, 40 pour l'artillerie, 20 pour la retraite des employés des chemins de fer et environ 70 de crédits divers. Le déficit total devait donc s'évaluer à quelque 300 millions, et M. Georges Cochery, successeur de M. Caillaux, devait déjà dénoncer un déficit de 200 millions.

Ainsi, pour de multiples raisons, il arrive que le ministre des Finances n'hésite pas à boucler son budget par des procédés politiques et non financiers. Il n'inscrit pas une dépense prévue et certaine, il dissimule des dépenses ordinaires dans des comptes spéciaux, il fait état de recettes non votées, enfin il recourt au moyen facile et presque classique de l'emprunt. C'est avec ce dernier système que les budgets de 1902 à 1908 purent figurer en équilibre sur le papier.

Peut-on justifier l'équilibre fictif. — Pourquoi le ministre des Finances tient-il à présenter un équilibre fictif, quand

(1) Rapport général sur le budget de 1875 par M. Léon Say.

(2) Pierre Baudin, *Le budget et le déficit*.

il ne peut réaliser un équilibre réel ? C'est parfois sous la pression de circonstances particulières et de motifs louables, quoique plus généralement le ministre des Finances se laisse en fait diriger par des raisonnements politiques, qui ne devraient point intervenir dans les questions budgétaires. Tout cela est critiquable ; mais il faut reconnaître que le budget de l'Etat se présente sous un aspect très particulier.

Une Compagnie financière ordinaire qui règle son budget, le fait sans publicité. Seules les personnes chargées de diriger l'affaire sont appelées à connaître de la décision à intervenir. Elle a ainsi des avantages que n'a pas l'Etat.

Il est de règle et de tradition que le budget national soit voté en équilibre. Il est donc normal que parfois le ministre des Finances se croie autorisé à présenter un équilibre fictif pour ne point effrayer l'opinion. Le rôle de trésorier de l'Etat et de directeur de la comptabilité de la nation n'est pas facile. Mais si un équilibre fictif se trouve justifié par des circonstances occasionnelles, en théorie comme en pratique le caractère technique de l'équilibre doit l'emporter sur son aspect politique. Le ministre des Finances n'a pas comme unique et principal devoir d'aider son président du Conseil à former sa majorité. Il doit avant tout ne pas tromper le pays. M. Léon Say s'élevait déjà avec une juste colère contre toute hypocrisie du budget (1). Il ne faut point flatter la démocratie et ne pas oublier que Montesquieu a dit que la bonne foi était l'âme des vrais hommes d'Etat.

(1) Cf. le discours de M. Léon Say de juillet 1882 dans la discussion sur le budget de 1883.

Malheureusement il faut avouer que, sous la pression du Parlement, le caractère politique de l'équilibre tend à prendre chaque jour une importance plus grande. En 1875 il fallait des Chambres pour empêcher le gouvernement de trop dépenser ; c'était l'esprit de la Constitution. Aujourd'hui tout est renversé, le Parlement démocratique peut aimer les économies, en fait il pousse à la dépense. Loin d'être un frein aux engagements de crédit, les Chambres entraînent la dilapidation des revenus publics. Le ministre des Finances, qui en principe devrait être contrôlé par les assemblées, se doit d'intervenir pour leur faire comprendre l'inanité de certaines propositions de dépenses. Le droit d'amendement est entre les mains de nos parlementaires un instrument dangereux. L'initiative individuelle des membres de la Chambre produit chez nous tous les inconvénients qui l'ont fait sagement prescrire chez les Anglais. Constamment, elle tend à détruire l'œuvre de l'équilibre budgétaire. La législature qui va prendre fin prépare généralement sa comparution devant le collège électoral. Elle fait des largesses testamentaires. Quant à la nouvelle assemblée, elle doit, avec le gouvernement, s'employer à trouver des moyens d'équilibre. Mais elle se trouve gênée dans son action ; les affiches électorales n'ont pas eu le temps d'être arrachées, les discours ne sont pas oubliés. Ainsi la Chambre ne travaille jamais avec une sérénité d'esprit parfaite. A son élection, elle est encore sous la pression des promesses électorales : à sa disparition, elle prévoit déjà la réunion publique et les réponses à faire aux électeurs.

Le droit d'amendement. — Le droit d'amendement aboutit en fin de compte à des augmentations considérables de dépenses et à des réductions de ressources. Les

députés font inscrire au budget général des crédits d'intérêt électoral sans souci de l'équilibre. Ils oublient leur rôle de contrôleurs du gouvernement. Ils se substituent aux ministres sans savoir comment le ministre des Finances pourra trouver des recettes correspondantes. Chaque année, les rapporteurs des Commissions des finances sont à même de dresser un « instructif et effrayant tableau » (1) des augmentations de dépenses et des réductions de recettes qui résulteraient de l'adoption de tous les projets d'initiative individuelle.

Les rôles sont inversés. Les Chambres ne sont plus là pour réfréner les dépenses du ministre des Finances. C'est ce dernier qui doit, chaque jour durant la discussion budgétaire, défendre la fortune nationale. Le régime parlementaire souffre de plus de l'imprévoyance financière. Les Chambres, quand elles votent une réforme, se soucient trop peu de ses conséquences budgétaires. En vain, les règlements des Chambres ont-ils tenté d'imposer une discipline stricte. Toutes les barrières dressées pour réfréner l'usage du droit d'amendement se sont trouvées un jour ou l'autre tournées.

Il avait été décidé qu'aucune proposition de dépense ne pourrait être faite sans une proposition correspondante de recettes. En fait la proposition de recettes se borna bien vite à un simple renvoi « aux moyens de trésorerie ordinaires ». En 1885, Jules Ferry tenta de faire adopter par les Chambres une tradition fort intéressante. Lors du vote du budget, toute réduction de dépense, toute économie, toute diminution de crédits, votée par la Chambre ou par le Sénat, devait être considérée comme définitive, bien

(1) Stourm, *Le budget*.

que votée par une seule Chambre. Après l'échec de cette proposition, il ne reste plus qu'à recourir à la méthode anglaise, selon laquelle tout projet de dépense ou de réduction de recette doit être visé par le gouvernement avant d'être présenté aux Chambres, sous peine de se voir opposer la question préalable par le speaker. En fait, à l'heure présente, le droit d'amendement reste entier. Toutefois il faut reconnaître qu'il existe dans le règlement de la Chambre des députés un article 86 ainsi conçu : « Lorsqu'un amendement implique la réduction ou la suppression d'une recette existante, une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit si elle est demandée par le gouvernement, la Commission des finances ou la Commission compétente. »

Aussi dangereuse que le droit d'amendement reconnu aux parlementaires apparaît l'initiative laissée aux ministres de procéder à la distinction des crédits évaluatifs et des crédits limitatifs. En effet il faut que le budget se balance non pas seulement sur le papier, mais aussi dans la réalité. Il faut qu'une fois le compte prévisionnel de l'année arrêté, aucun crédit supplémentaire ne puisse être ajouté à ceux que le Parlement a votés. Comme le déclarait M. Raphaël-Georges Lévy, « ce n'est qu'à ce moment-là que nous aurons l'impression que l'équilibre de l'avenir sera assuré » (1). La possibilité laissée aux ministres de procéder à la dotation des crédits évaluatifs et limitatifs, de réduire les premiers et de forcer les seconds, compromet

(1) Raphaël-Georges Lévy, « Saine monnaie et saines finances », *Revue politique et parlementaire*, du 10 septembre 1926.

dangereusement l'équilibre en faisant prévoir, en même temps que le vote du budget, la certitude de nombreux crédits additionnels.

En un mot, l'étude du caractère politique de l'équilibre budgétaire paraît conseiller le retour à l'application stricte du régime parlementaire. Déjà en 1826, M. de Chateaubriand affirmait que le budget doit être fait par les ministres et non par la Chambre. Ce qui met en péril les finances publiques depuis quelques années, c'est l'initiative croissante exercée par les députés et les Commissions des finances en matière d'ouverture de crédits. N'a-t-on pas vu en une seule session, en 1886, des députés se succéder à la tribune pour proposer plus de 800 millions de dépenses nouvelles et presque autant de dégrèvements ? Cela révèle une absence complète de tout souci d'équilibre budgétaire.

Perdus dans la foule de leurs collègues, ces parlementaires espèrent échapper à la responsabilité d'un déficit, dont ils sont les véritables auteurs. Il y a pourtant des jours où ils se montrent, comme le remarque si justement Léon Say ; cela se produit lorsqu'ils espèrent attacher leur nom au vote d'un dégrèvement. L'amendement, qui porte leur nom, doit devenir, s'il est adopté, le titre sur lequel ils comptent le plus pour se faire réélire.

C'est là une triste constatation qui inspirait à Léon Say les réflexions suivantes : « Un de ces obscurs triomphateurs de l'ancienne législature a échoué aux dernières élections générales, quoiqu'il eût attaché son nom au vote d'un dégrèvement. C'était une leçon, que les amis des bonnes finances auraient pu faire valoir. Pourquoi faut-il que cette leçon ait été perdue par la faute du ministre ? Le député en question a été nommé receveur en Champagne. S'il est logique, il va faire des efforts pour désorganiser la

perception des impôts, comme il en a fait pour désorganiser le budget des recettes... Il y a toujours des esprits naïfs, pour espérer qu'on mettra des impôts sur les autres et qu'on paiera les dépenses publiques qui leur plaisent ou qui leur profitent, avec l'argent du voisin. Le budget est voté en balance le 31 décembre. Cela est vrai. Mais il commence à perdre son équilibre à partir du jour suivant. Les crédits supplémentaires réservés pour la prochaine session des Chambres commencent dès le mois de février leur interminable défilé et créent un déficit, que les mauvaises rentrées achèvent de creuser, quand des crises commerciales, industrielles et agricoles, crises malheureusement à prévoir, trop souvent, retardent la consommation et arrêtent le recouvrement des impôts » (1).

La loi insinuante. — La suite du discours, dont le passage précédent est extrait, contient l'énumération des dangers que court l'équilibre budgétaire du fait de son caractère technique. « La loi insinuante est celle dont la dépense, nulle dans les premiers temps, s'accroît petit à petit et ne devient onéreuse que dans les budgets de l'avenir (1). » Léon Say, pour mieux se faire comprendre, prenait un exemple : il s'agissait d'assimiler les retraites des douaniers à celles des gendarmes. Cela paraissait être une pure question de principe, qui à première vue ne serait point lourde de conséquences financières. Elle devait faciliter simplement la situation électorale des députés des départements frontières. On en évaluait le coût à 200.000 francs. Léon Say démontre que cette somme minime allait en 17 ans se transformer en un chiffre plus impressionnant de 3.400.000 francs.

(1) Discours de Léon Say du 15 décembre 1886.

Léon Say ajoutait : « Les lois sur l'instruction primaire sont des exemples encore plus frappants de l'introduction des dépenses dans le budget de l'Etat, en dehors des prévisions des ministres des Finances et des Commissions du budget... Le troisième moyen de rompre l'équilibre est de donner par des lois des attributions nouvelles. Ces attributions ne peuvent être exercées qu'au moyen d'agents appointés. Les lois sanitaires sont un exemple de ce dernier moyen de rompre l'équilibre... Nous signalons en passant qu'on n'a pas craint de faire de la comptabilité avec des emprunts et des budgets de ressources extraordinaires pour faire croire à l'équilibre d'un budget, qui était réellement en déficit... Les déficits disparaîtront le jour où le Parlement cessera d'administrer et bornera son action au contrôle du gouvernement. Le remède à notre crise budgétaire est dans le gouvernement parlementaire pratiqué avec scrupule par d'honnêtes gens, c'est-à-dire dans un gouvernement où l'administration aura recouvré sa liberté d'action et où les députés sauront se tenir à leur place (1). »

Cette déclaration correspondait à la situation politique de 1886, elle se révèle juste pour bien d'autres époques. La grande raison de la confusion politique et financière vient de ce que personne ne semble se soucier d'avoir des principes et que le soin d'améliorer les impôts, de réaliser l'équilibre et de fonder un budget définitif est laissé à cette catégorie spéciale de financiers, qu'on peut appeler les « inventeurs » (2). C'est sur l'imagination des esprits inventifs que l'on compte pour arriver à rétablir

(1) Discours de Léon Say du 15 décembre 1886.

(2) Léon Say, article de la *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1894.

la situation, on ne se soucie guère des leçons de l'expérience et de la critique scientifique des faits économiques. L'équilibre budgétaire prend de plus en plus un caractère politique sans aucun rapport avec son aspect financier.

A cette situation, des hommes politiques ont voulu trouver un remède. Les uns, avec le Président Raymond Poincaré (1) demandent la modification du règlement des Chambres pour juguler les Commissions qui se dressent à tous moments contre le ministre des Finances. Les autres, comme M. André Tardieu, réclament une révision de la Constitution afin de donner plus d'indépendance au pouvoir exécutif. Or, la véritable cause du mal ne semble pas résider dans l'intervention des Chambres. Le contrôle parlementaire est un bien et il faut qu'il existe. Ce sont seules ses immixtions abusives qui amènent tout le mal. Ces immixtions ont trop souvent pour origine la faiblesse du gouvernement lui-même. N'a-t-on pas prétendu que ces temps derniers un ministre des Finances était monté à la tribune du Sénat pour avouer son impuissance à faire respecter par les services ministériels ses décisions de réduction de dépenses, faites d'accord avec le Parlement.

Le rôle du président du Conseil. — Peut-être ne serait-il pas inutile de rappeler à chaque président du Conseil la péroraison du discours adressé le 15 décembre 1886 par Léon Say au président René Goblet : « Savez-vous la réforme que la France vous demande ? Elle vous demande de vous réformer vous-même, de la défendre contre la politique des agités, des brouillons, qui la troublent

(1) Cf. une série d'articles du Président Poincaré et du président Tardieu parus dans l'*Illustration*, au cours de l'année 1932.

et l'inquiètent, de lui donner le calme et la tranquillité, le repos et la sécurité du lendemain. Or vous avez semblé nous dire qu'il y a des gouvernements qui doivent suivre leur majorité et qui ne doivent pas la conduire (1). » Prépondérance du ministre des Finances sur ses collègues, indépendance du président du Conseil vis-à-vis des Chambres ; ces deux réformes semblent devoir suffire pour rétablir la situation budgétaire et faire cesser l'agitation stérile du Parlement. Comme le disait le baron Louis, si les Chambres restent sages, le ministre des Finances pourra bientôt leur donner plus d'argent qu'elles n'en pourront dépenser.

C'est un mauvais calcul de sacrifier les finances du pays à la politique. Cela risque de conduire à des solutions fâcheuses. L'Angleterre, qui avait toujours eu une situation économique florissante, a vu son essor industriel, commercial et financier décliner lentement. Elle a laissé la Chambre des Communes prendre une influence prépondérante. La tyrannie des majorités entraîne toujours vers des expériences budgétaires douteuses. Ainsi l'intervention incessante du Parlement dans les détails de la vie sociale a conduit la Grande-Bretagne à étendre les attributions de l'Etat au delà des bornes naturelles. Il ne faudrait pas que la France se laisse aller à de pareils errements. Il est contradictoire de penser que l'on peut voter tous les jours des lois entraînant l'ouverture de crédits pour des millions et des millions et que l'on peut néanmoins trouver un moyen pratique de balancer les dépenses avec les recettes ordinaires puisées dans le revenu annuel de la nation.

(1) Discours prononcé par Léon Say le 15 décembre 1886.
— Cf. *Les finances de la France*.

Dépenses productives et dépenses improductives. — Il semble d'autre part qu'il est urgent de réglementer le vote des lois financières, en distinguant, d'une façon nette et précise, les dépenses qui doivent avoir pour résultat la création de recettes futures, et les dépenses qui ont un caractère définitif, en d'autres termes les dépenses productives et les dépenses stériles ou plus exactement improductives. Ainsi il ne serait plus possible de masquer dans un budget extraordinaire des dépenses ordinaires et cela serait très utile pour certains budgets industriels, où l'amortissement ne se trouve pas toujours bien envisagé et où des dépenses improductives sont parfois couvertes par des emprunts.

Si le pays peut supporter des crises politiques, des crises industrielles et des crises budgétaires, il ne faut pas qu'il les éprouve toutes en même temps. Aussi faut-il se garder de gaspiller l'argent des caisses publiques même sous la forme de subventions : « Quand on parcourt un département, on est frappé, toutes les fois qu'on traverse une commune, de l'aspect grandiose d'une construction neuve. C'est toujours l'école. Moins on dépensera dans chaque école, plus on pourra en augmenter le nombre. Le colbertisme n'est pas mort. Réglementez ; il en restera toujours quelque chose, quand ce ne serait qu'un déficit dans les caisses du Trésor (1). » Les subventions du temps de Léon Say allaient à la construction des écoles, aujourd'hui elles se dispersent sur de nombreux objets d'utilité souvent contestable. On a en France, comme l'a fait remarquer M. Caillaux, le culte des intérêts privés poussé à un tel point que l'on perd de vue l'intérêt général.

Politique et Finances. — Si le ministre des Finances

(1) Discours de Léon Say de 1882.

vient tenir à la tribune un langage dans ce sens : telle réforme ne coûtera rien cette année, elle coûtera peu de chose dans l'exercice prochain, et dans le budget seulement à la préparation duquel nous ne songeons pas encore, il y aura une augmentation de dépenses, il n'empêchera pas le vote (1). Au contraire, en s'y prenant de cette manière, c'est le plus sûr moyen de faire voter toutes les dépenses. En réalité, le ministre des Finances devrait exposer les charges définitives que coûteront au budget de l'Etat ces concessions faites à l'intérêt particulier aux dépens de l'intérêt général. Si le Parlement avait dû connaître le poids définitif de lois, comme celles concernant les assurances sociales, la retraite du combattant, la gratuité de l'enseignement secondaire et tant d'autres, il aurait peut-être hésité à les voter, du moins sans modifications.

« Il faut revenir à la politique républicaine vraiment libérale, qui est aussi éloignée du socialisme que de la dictature (2). » Et toutes les fois que le Parlement voudra voter une loi, le ministre des Finances lui présentera le compte de ce qu'il aura à payer, il montera à la tribune pour traduire en millions de francs l'importance du projet. On arrivera peut-être alors à limiter ce désir de donner satisfaction à tous, désir louable parfois, mais avec lequel il ne sera jamais possible d'arriver à un équilibre sérieux.

La réglementation nécessaire des lois financières doit être, semble-t-il, proposée par le gouvernement, à qui il appartient de dire toute la vérité. Malheureusement il lui arrive trop souvent non pas sans doute de dire le contraire de la vérité, mais de faire en sorte, par des décla-

(1) Léon Say, Discours sur le budget de 1877.

(2) Discours de Léon Say du 26 mars 1888.

rations vagues, de laisser un peu d'espoir aux prétendus réformateurs. Il ne paraît pas défendre avec suffisamment de courage les principes financiers, qu'il a le devoir de sauvegarder et d'appliquer.

Il faut de plus éviter que la politique ne vienne dominer les questions financières jusque dans la manière dont les impôts sont créés ou perçus. A ce sujet, M. Georges Dovine écrivait en 1929 : « La manière dont les impôts sont levés, dont la charge budgétaire est répartie entre les contribuables, témoigne de la part du législateur d'un si flagrant et si monstrueux parti-pris d'injustice, qu'il est trop visible que l'on n'a pas en vue le seul intérêt du Trésor. Le législateur est sorti de son rôle fiscal. Il a visé des buts politiques et chargé la fiscalité de procéder par une expropriation quasi totale à la suppression de certaines classes de la nation. Ce fait met en péril les bases mêmes de notre organisation sociale (1). »

Si l'on veut envisager une réforme, il semble qu'elle devrait porter sur la réglementation du vote des lois financières. Sans modifier ni Constitution, ni règlements, peut-être suffirait-il d'une tradition parlementaire. Nos institutions n'ont pas besoin d'être transformées. Seuls les hommes, qui ont le pouvoir en mains, doivent prendre plus conscience de leur responsabilité et de leur autorité. Si des désordres financiers se sont produits souvent, c'est que les assemblées ont toujours voulu cacher leurs difficultés budgétaires à la masse électorale et n'ont jamais osé donner une solution définitive à ces problèmes en avouant les erreurs passées. Le Parlement perd son temps et son prestige dans des discussions inutiles. Il hésite à

(1) Georges Dovine, « Le pillage du budget », *Revue hebdomadaire* du 23 novembre 1929.

demander à l'impôt ou aux réductions de dépenses les sommes indispensables à l'équilibre. Parfois même il recourt aux solutions paresseuses de l'emprunt ou de la multiplication des signes monétaires.

Il est vrai qu'en France, malgré le développement de l'instruction, la masse reste ignorante des questions budgétaires et financières. Le bourgeois en particulier est d'une extraordinaire timidité lorsqu'il s'agit des faits monétaires. Il sait protester contre l'impôt et se défend violemment contre toute augmentation fiscale. Mais s'il risque d'être dépouillé de sa fortune par l'affaiblissement monétaire, il se tait ou se fâche contre celui qui lui révèle la vérité. En France, le peuple est resté fidèle à la tradition des Etats généraux et ne s'occupe que de l'impôt. Il accepte le vote de toutes les dépenses possibles et ne se rend pas bien compte que toute dépense a une répercussion directe sur le taux des impôts.

Si, de 1926 à 1928, le pays a respecté la notion d'équilibre budgétaire et consenti les sacrifices nécessaires au rétablissement de la monnaie française, la disparition du danger a amené dans la gestion des finances publiques de la France de nouveaux errements. Dès l'apparition de l'excédent budgétaire, les Chambres ont cru pouvoir reprendre leur politique dépensière, et le gouvernement n'a pas réussi à les arrêter sur cette pente fatale. Aujourd'hui une crise financière et économique sévit dans le monde entier, et la France n'y a pas échappé. Le déséquilibre du budget s'est accru dans des proportions menaçantes. C'est le retour au déficit. Et pourtant, le mépris de la notion d'équilibre budgétaire a des répercussions si graves qu'il ne devrait plus se manifester surtout après les leçons et les enseignements du passé.

TROISIÈME PARTIE

RÉPERCUSSIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN PÉRIODE DE MONNAIE SAINÉ ET EN PÉRIODE D'INSTABILITÉ MONÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER

RÉPERCUSSIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN PÉRIODE DE MONNAIE SAINTE

L'importance de l'équilibre budgétaire se manifeste non seulement du point de vue politique et financier, mais aussi du point de vue industriel et commercial.

En période de prospérité, le budget trouve une certaine facilité à s'équilibrer. L'accroissement de la population, le développement de l'économie nationale, l'accumulation de l'épargne et la lente dévaluation des métaux précieux amènent normalement des plus-values fiscales. Il suffit de consulter les statistiques de ces dernières années pour se convaincre de cette vérité. Si « les chiffres ne gouvernent pas le monde, ils sont bien utiles pour nous apprendre comment le monde est gouverné », disait Goethe.

Par contre, les crises économiques réagissent dange-reusement sur les rentrées fiscales et compromettent l'équilibre budgétaire. Le ralentissement des échanges diminue le rendement des impôts indirects et des douanes. Le nombre des assujettis aux contributions directes décroît avec l'épuisement de la richesse générale. Et si une crise monétaire survient à ce moment, les impôts reprennent une apparente productivité, mais les dépenses, qui étaient restées immuables durant les difficultés économiques, grandissent rapidement avec l'écroulement des finances.

Ainsi le développement du budget est intimement lié à l'activité du pays tout entier.

Action de l'équilibre du budget sur l'essor économique. —

Si le budget reflète l'état social et politique d'une nation, il exerce également une influence certaine sur les destinées du pays. Il ne faut pas croire que le fait d'avoir une monnaie-or suffit pour assurer la prospérité nationale. L'aisance des finances publiques est un facteur important du développement économique. Et la prudence qui préside au vote du budget, la régularité qui accompagne son exécution sont des éléments de puissance et de développement. Cette situation n'a d'ailleurs pas été méconnue des grands hommes d'Etat. Déjà Henri IV et Louis XIV avaient su donner et conserver leur confiance à un Sully et à un Colbert qui, par une sage gestion des finances publiques, assurèrent la prospérité nationale. Napoléon tint aussi à surveiller lui-même la préparation du budget impérial. Depuis lors, l'importance des questions financières n'a fait que grandir.

L'équilibre budgétaire agit tout d'abord sur le crédit de l'Etat ainsi que le reconnaissait Léon Say. « Il n'est pas jusqu'à la balance du budget qui n'ait elle aussi son influence. Suivant qu'elle sera positive ou négative, qu'elle fera ressortir un excédent ou un déficit, elle contribuera à consolider ou à ébranler le crédit de l'Etat (1). » Thiers avait d'ailleurs dit dans le même sens : « Essaierai-je de vous montrer le lien étroit qui unit la bonne administration des finances au bien-être public. Ce serait inutile. Autrefois les peuples ne s'apercevaient de la mauvaise

(1) Léon Say, définition du mot « Budget » au *Nouveau dictionnaire d'économie politique* de 1900.

gestion des finances que lorsqu'ils succombaient sous le poids écrasant des impôts. Aujourd'hui, dans les bourses, chaque jour, la sagesse, la prudence, l'habileté des gouvernements sont mises à l'enchère, et selon le prix qu'en offrent de fins spéculateurs, la confiance monte ou s'abaisse, les affaires marchent ou s'arrêtent, le bien public s'étend ou s'évanouit. »

Il ne faut pas oublier que la stabilisation d'une monnaie n'empêche pas cette dernière de « jouer » dans les limites des Gold points. Si l'étranger n'a pas confiance dans le papier-monnaie, l'or fait prime et des lingots quittent le pays. La Banque nationale, pour défendre son encaisse métallique, se voit contrainte d'élever le taux de son escompte. Il en résulte un arrêt dans le développement industriel et commercial. D'autre part, si l'Etat paraît vouloir pratiquer une politique constante de déséquilibre budgétaire, ses emprunts ne peuvent plus être émis dans de favorables conditions. On est obligé de recourir à un taux d'intérêt supérieur à celui du marché courant de l'argent. Ce fait a une répercussion directe sur la vie économique. Les sociétés privées, ayant à émettre des emprunts, sont obligées de suivre cette politique. Le loyer de l'argent augmente. Les affaires se ralentissent et une crise se développe.

De plus, avec l'ébranlement du crédit de l'Etat, le cours des valeurs mobilières nationales s'effondre lentement sur les marchés étrangers. On comprend très bien que les financiers se désintéressent d'un pays dont l'avenir politique semble compromis par la mauvaise gestion de ses finances publiques. Enfin le déficit conduit toujours à la création de nouveaux impôts ou au renforcement des anciens. La fiscalité grève alors les quelques survi-

vances de l'activité économique et risque de les faire disparaître définitivement. « Nous avons donc intérêt à développer le crédit public, mais nous ne le pouvons, comme le remarquait Léon Say (1), qu'à la condition d'obtenir et de réaliser un équilibre stable, un équilibre suffisant. » Il est d'ailleurs urgent d'agir ; car « dans la lutte économique entre les nations, le poids des charges fiscales, selon une judicieuse remarque de M. Rouvier, est appelé à jouer un rôle peut-être décisif. L'avenir est aux peuples qui, sachant modérer leurs dépenses, auront le mieux ménagé les sources vives de leurs richesses ».

Le meilleur moyen de diminuer les charges fiscales réside dans un équilibre réel et constant. De même la seule manière de développer le crédit de l'Etat et le crédit de toute la nation repose dans le bon ordre des finances. L'équilibre budgétaire n'est pas la simple résultante du développement économique. C'est pour cela qu'il faut se défier de toutes les suggestions qui préconisent le rétablissement de l'équilibre par une modification du régime monétaire, et de tous les projets qui envisagent le retour à la prospérité sans un redressement financier préalable. D'ailleurs une simple étude des faits prouve que l'équilibre budgétaire joue un grand rôle dans le développement économique d'une nation.

La politique financière de la Restauration et du second Empire. — Il n'est pas douteux que la sage politique financière des ministres de la Restauration a eu sur la vie économique du pays d'heureuses répercussions. C'est grâce au labeur acharné et ingrat de ministres, comme Louis, Gaudin, Corvetto, Villèle et Laffitte, que la France

(1) Léon Say, *Les finances de la France*, discours de 1878.

a connu au ^{xix}^e siècle un épanouissement merveilleux. La Restauration, à son avènement, avait trouvé un pays épuisé et appauvri. Les caisses du Trésor étaient vides. Un arriéré formidable pesait sur la situation des finances publiques. Les fonctionnaires privés de solde depuis des mois manifestaient leur mécontentement. L'Empire avait de plus légué l'obligation de faire face à l'énorme rançon imposée au pays, sous la forme d'indemnité de guerre, de frais d'entretien d'une armée d'occupation et de sommes écrasantes pour la réparation des ruines causées par les hostilités. Quant au pays lui-même, il était ruiné en hommes et en capitaux. L'industrie et le commerce voyaient avec la paix se fermer brusquement un de leurs principaux débouchés, le ravitaillement des combattants. L'industrie anglaise et toutes les industries nationales nées du blocus réclamaient leur part dans le développement économique. La Grande-Bretagne était sortie victorieuse de sa longue lutte contre la France. Celle-ci vaincue ne vivait plus que dans les souvenirs de l'épopée impériale et ne paraissait pas devoir rapidement reprendre sa prépondérance de grande puissance.

Malgré toutes ces difficultés, et bien d'autres obstacles intérieurs ou extérieurs, le gouvernement entreprit sa lourde tâche. Il s'agissait de relever un pays vaincu et ruiné. Il fallait en refaire une nation de premier plan. Pour arriver à ce but, il était urgent de rétablir la situation financière et de veiller à une stricte application de la notion d'équilibre. Les ministres des Finances s'efforcèrent de réaliser pratiquement ce plan technique. Grâce à une politique d'ordre et d'initiative à la fois prudente et hardie, ils réussirent à doter la France de finances aussi solides et aussi brillantes que celles de l'Angleterre, qui

étaient alors les meilleures de l'Europe. Cette heureuse application de l'équilibre fut poursuivie par le second Empire. Aussi en moins d'un demi-siècle la France avait repris sa prépondérance mondiale. Elle ne le devait point à ses généraux, mais à ses sages administrateurs, qui, en donnant à la nation des finances publiques saines, avaient permis un développement de la vie économique. Le couronnement de cette politique furent les expositions universelles, qui, après avoir réuni des cortèges de rois, devaient s'achever en une sorte d'apothéose de l'industrie, du commerce et du capitalisme modernes.

L'essor économique de la France au XIX^e siècle. —

L'année 1869 fut le plus bel exemple de la puissance économique à laquelle la France était parvenue, grâce à son heureuse gestion financière. Ce fut l'époque de l'inauguration du canal de Suez. Une fièvre vertigineuse entraînait le monde des affaires. De toutes parts, des travaux géants s'accomplissaient sous des ordres français. Devant l'univers étonné, les créations du génie et de l'esprit d'entreprise de la France jaillissaient sans arrêt. Paris était devenue la première capitale du monde moderne. En audace et en activité, nulle bourse ne surpassait la sienne. Ce fut alors son apogée. Grâce à l'argent français, l'Europe se couvrait de voies ferrées. Les ingénieurs français bouleversaient les continents et balisaient les routes de la mer. Royaumes et provinces revenaient en partage aux financiers et aux constructeurs français. Ils s'appelaient Lesseps, Pereire, Mirès, Collignon, Jullien, Bartholomi, Fould, Talabot, Morny, Lebon, d'Eichthal... Toute cette pléiade de grands banquiers et de grands architectes n'a dû sa fortune qu'à la politique sage et prudente du gouvernement. Sans aucun doute, le respect de l'équilibre budgétaire

taire a facilité le développement du crédit français, développement qui entraîna à son tour la richesse de notre industrie et de notre commerce.

Il faut de plus reconnaître que la prédominance politique de la France bénéficia largement de ce développement économique. Le monde entier devient alors plus ou moins tributaire de Paris. L'Espagne est l'apanage des Pereire, qui entreprennent en même temps l'exploitation des chemins de fer autrichiens. Mirès construit les voies ferrées de l'Italie centrale. Au Portugal, le personnel dirigeant et les capitaux viennent de France. Madrid s'éclaire et se chauffe grâce à la Société Madrilène, fondée par le Crédit Mobilier Français. En Russie, Morny facilite les échanges à Collignon et à Van Blarenberghe, qui se chargent de la construction du chemin de fer Nicolas. En Egypte et dans le monde entier, Lebon fait flamboyer le gaz. La Compagnie centrale et Talabot opèrent en Algérie, où ils créent la Compagnie de Mokta. Quant aux chemins de fer orientaux, seuls les capitaux et les ingénieurs français leur permettent de rouler. Les assurances, les houillères, les crédits fonciers sont d'inspiration et de créations françaises, entre autres ceux de Budapest et de Vienne.

M. Marcel Chaminade a pu résumer ainsi l'activité du monde à la fin du siècle dernier. « Quand une fosse est creusée, quand un coup de pioche est donné dans le sol de Westphalie, de Sardaigne, de Silésie, de Bohême, d'Espagne, du banat de Temeswar, c'est avec de l'argent français, c'est par des ingénieurs français. Qu'il soit question du bassin rhénan ou des gisements de Belmez, des mines de Malfinado ou des zines de Silésie, partout nous sommes présents avant les autres pour organiser et diriger

l'exploitation. S'agit-il de doter la Turquie d'un organisme financier ? Nos banquiers associés aux Anglais fondent la Banque ottomane. S'agit-il d'ouvrir des comptoirs en Italie ? Les Lyonnais avec Vautier couvrent le pays d'un réseau d'affaires. La marche de Paris, la Banque française, voilà les grandes constellations sur lesquelles les gouvernements étrangers ont les yeux rivés. Les municipalités de la terre entière viennent faire appel à nos techniciens, demandent à conclure des contrats avec nos sociétés (1). » Or tout ce merveilleux apogée de la banque et de l'industrie françaises était la simple conséquence de la gestion sage et prudente des ministres des Finances de toute cette époque.

Grâce au respect de la notion d'équilibre, la France connut la prospérité. Non seulement elle était le grand dispensateur de capitaux, le grand pourvoyeur en spécialistes, le centre qui réglait la circulation des richesses, mais elle devait aussi former l'armature bancaire, industrielle et commerciale de l'époque présente. Elle présidait à l'établissement définitif du système actuel de transactions internationales, elle fixait les traits caractéristiques du régime à production intense et à concentration capitaliste. Non seulement la France dotait le monde entier d'entreprises industrielles et commerciales, mais elle lui donnait aussi l'exemple d'une organisation financière inconnue jusqu'alors.

Le Crédit mobilier est fondé en 1852 sous l'inspiration des frères Péreire. C'est le premier type de la banque d'affaires, telle qu'on la conçoit aujourd'hui. C'est grâce à

(1) Marcel Chaminade, « La mauvaise gestion de la fortune française », *Revue de Paris*, du 15 juillet 1928.

cette création qu'a pu naître l'extension considérable du commerce des titres. Sur son modèle et avec son appui direct, Oppenheim fonde à Darmstadt la Banque pour le Commerce et l'Industrie, Rotschild, de Vienne, inaugure le Privilegierte oesterreichische kreditanstalt. Les statuts de la Société d'escompte de Berlin reflètent ceux de l'établissement français. D'après les mêmes principes s'organisent la Société Commerciale de Berlin et les Banques de Bleichroder, de Mendelssohn, de Schicèler. Le monde du négoce et de l'industrie se transforme. Conseillée, aidée, dirigée par les puissances d'argent français, la finance modifie ses méthodes et acquiert peu à peu le développement auquel elle est parvenue aujourd'hui. « De très loin, nous dominons le mouvement. Il semblait, tant elle était forte, que notre prépondérance financière sur le continent fut une fois pour toutes incontestée et incontestable » (1).

Ainsi, à la veille de la guerre de 1870, la France se trouvait être la première puissance économique et financière du monde entier. De 1801 à 1880, 7 régimes s'étaient pourtant succédés à la tête du pays. Mais tous avaient su placer l'intérêt national au-dessus de la politique et avaient compris l'importance d'une saine gestion des finances publiques. Ils avaient dépensé 138 milliards et créé une dette de 27 milliards. Mais il n'avaient pas eu, tous, les mêmes besoins d'argent. On peut dire que le char de l'Etat, marchant nuit et jour, coûtait sous le Consulat et l'Empire 115 mille francs à l'heure. La Restauration, malgré son œuvre importante de réorganisation financière, n'en releva le tarif qu'à 119.000 francs à l'heure. La gestion du gouvernement de Juillet fut d'un prix plus élevé et atteignit

(1) M. Chaminade, « La mauvaise gestion de la fortune française ».

150.000 francs à l'heure. La deuxième République arriva avec certaines dépenses contestables au chiffre de 173.000 francs à l'heure. Le second Empire devait entraîner une augmentation plus considérable de la dépense, mais il ne faut pas oublier que la matière imposable s'était largement développée. Le char de l'Etat roula alors à 249.000 francs à l'heure. Ce chiffre élevé se justifie si l'on songe que tous les budgets impériaux restèrent en équilibre. Il est d'ailleurs loin des 405.000 francs que réclamera après 1870 la troisième République, somme qui devait s'élever en 1882 au chiffre horaire plus impressionnant de 463.000 francs (1). Il n'est pas question, bien entendu de comparer ces chiffres aux dépenses actuelles, il suffit de songer que l'an dernier le seul déficit des chemins de fer s'élevait en une heure à un demi-million de francs.

Sans doute, les ministres des Finances du ^{xix}^e siècle eurent en général assez de facilités pour équilibrer leur budget. Le développement économique constant et progressif devait amener naturellement des plus-values fiscales. De plus le contribuable, gagnant beaucoup d'argent, se souciait peu d'en abandonner à l'Etat. Malgré tout il avait fallu favoriser ce mouvement, il n'avait pas fallu l'entraver par de trop lourdes charges fiscales. Aussi est-il certain que l'essor de l'industrie et du commerce français n'aurait pu exister si le ministre des Finances n'avait fait triompher la notion d'équilibre budgétaire. Il est certes difficile de montrer complètement le rapport qui enchaîne la prospérité économique à l'équilibre du budget. Toutefois, il vient d'être souligné que durant un demi-siècle la gestion des finances publiques françaises avait été sage et

(1) Léon Say, *Les finances de la France*, discours de 1886.

prudente et que pendant cette même période l'industrie et le commerce avaient connu un développement merveilleux. S'il existe vraiment un lien étroit entre ces deux activités, le simple oubli de la notion d'équilibre budgétaire doit renverser la situation, malgré la couverture or de la devise nationale, malgré l'épanouissement de l'économie générale et malgré les efforts désespérés des industriels. Or l'histoire nous apprend qu'en quelques années, les conquêtes de l'épargne française, conquêtes qui viennent d'être énumérées et qui paraissaient plus définitives que les succès militaires de Napoléon, allaient être abandonnées au profit de l'étranger, par suite d'erreurs financières de la part des gouvernants.

La troisième République. — La guerre de 1870 n'eut pas de conséquences importantes sur les finances publiques ni sur le développement économique. La défaite avait privé la France de l'Alsace et de la Lorraine ; mais la nécessité de payer l'indemnité de guerre avait stimulé le reste de l'industrie et du commerce français. M. Thiers pouvait même entreprendre bientôt un paiement anticipé de la rançon. Et en 1877 un léger excédent apparaissait au budget. La charge lourde des emprunts de guerre se trouvait compensée par l'espoir d'une prochaine conversion. Le rétablissement de l'équilibre budgétaire faisait entrevoir un rapide allègement de la dette publique. Malheureusement les gouvernants crurent alors que les richesses de la France étaient inépuisables. Cette erreur devait les conduire au gaspillage et au déficit.

Si, en 1876, le budget se trouvait prévu pour 2 milliards et demi et se terminait avec 200 millions de plus-values, si, en 1877, l'excédent atteignait encore 110 millions, puis, en 1881, 230 millions, ce devait être le dernier éclat de

l'heureuse gestion financière pratiquée par la France durant tout le *xix^e* siècle. Devant de telles plus-values, le Parlement perdit la tête. L'excédent devint une proie qui sollicita l'appétit de tous. Et le déficit ne tarda point à faire son apparition.

Et pourtant, en 1877, notre situation était splendide. Les budgets avaient atteint leur complet équilibre, ils comportaient un amortissement convenable de la dette publique. Léon Say amortissait près de 2 milliards et remboursait 1.500 millions à la Banque de France. Il envisageait des conversions ; mais, comme il entendait ne pas frauder le public, il préférait attendre un équilibre encore plus certain. « La conversion n'est possible que si le crédit de l'Etat est assez élevé pour que le lendemain du jour où l'affaire est faite personne n'ait à s'en plaindre. Si par je ne sais quel procédé, nous venions à tromper le public, nous serions bien coupables de le faire. Si nous venions lui dire : cette opération de la conversion sera pour vous une belle affaire. Si le lendemain il avait perdu une partie de ce qu'il possédait, nous l'aurions engagé dans une voie très fâcheuse, dont aucune assemblée française ne voudrait, je crois, accepter la responsabilité. Par conséquent, nous ne devons pas chercher à faire l'opération en tout état de cause. Mais nous devons chercher à mettre le crédit public dans une situation telle, que l'opération devienne possible. Pour cela, il faut établir un équilibre absolu, un équilibre stable, un équilibre qui ne soit pas facilement détruit (1). »

La Chambre entière donna son assentiment à ce programme. Il semblait que cet accord du Parlement et du

(1) Léon Say, Discussion du budget de 1877.

gouvernement devait faciliter cette conversion. En fait, elle n'eut point lieu, ni en 1880, ni dans les années qui suivirent. Que s'était-il passé ? La situation de la France restait toujours bonne. Mais la France « se signalait aux yeux de tous par son imprévoyance budgétaire, ses gaspillages et sa folie » (1).

En 1880 commence la politique des dégrèvements. D'un seul coup 150 millions de recettes sont retranchés au budget. Il fallait dégrever en même temps les sucres et les vins. Par ce seul moyen, il était possible de contenir à la fois les départements du Midi et ceux du Nord. En fait, si 71 millions ont été abandonnés sur l'impôt des boissons, le consommateur n'en a pas profité pour la centième partie. C'était là un geste inutile et une imprudence fatale. Malgré cela, le rapporteur général du budget de 1880 se félicitait encore de cette politique, qui avait reçu, disait-il, dès 1876, l'assentiment du pays et s'associait à une grande suppression de ressources. Ce devait d'ailleurs être le dernier mot de cette « politique néfaste » (2). Quelque temps plus tard, Léon Say avouait qu'il était impossible, dans ces conditions, de redresser le budget.

« Dégrever n'est permis que lorsque le dégrèvement est une conséquence des faits. Il y a une politique d'équilibre, qui conduit au dégrèvement, il n'y a pas à proprement parler de politique de dégrèvement. La politique d'équilibre conduit au dégrèvement parce qu'elle a pour conséquence d'abandonner au public, c'est-à-dire aux contribuables, tout ce qui n'est pas nécessaire à former l'équilibre » (3). Il n'y a pas de politique de dégrèvement,

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de science des finances*, 1888.

(2) Léon Say, *Revue des Deux-Mondes*, de janvier 1885.

(3) Léon Say, Discussion du budget de 1883.

qui, poursuivant le dégrèvement comme un but, ne détruit l'équilibre budgétaire et ne conduise à des largesses inutiles et nuisibles.

C'est alors que le déficit apparaît dans le budget. De 1886 à 1908 il atteignit un total de plus de 600 millions. Malgré cela la vie économique de la France résistait à tous les errements financiers. Cette forte situation industrielle et commerciale permit à plusieurs budgets de se clore avec d'importants excédents, excédents se montant à plus de 800 millions. Si ces derniers avaient été affectés à la compensation des déficits, les caisses du Trésor auraient renfermé une plus-value de 200 millions. La situation financière n'aurait pas été mauvaise. En fait les excédents ne furent versés pour combler les déficits que jusqu'à concurrence de 173 millions environ. Le reste, soit plus de 650 millions, avait été gaspillé en des dépenses de toutes sortes. Il avait été consacré à des ouvertures de crédits extrabudgétaires, dont les principales furent le compte courant de l'Annam et du Tonkin pour 13 millions, une avance au budget local de la Cochinchine pour 5 millions, un remboursement de capitaux au Crédit foncier pour frais scolaires d'environ 60 millions. Il y eut, d'autre part, le rachat des lignes de la Compagnie des Chemins de fer franco-algériens pour 17 millions, le remboursement d'avances à la Compagnie fermière de Vichy pour plus de 4 millions, le rachat des majorats évalué à quelque 12 millions et l'achat de la Compagnie de l'Ouest Africain, dont le prix dépassa 3 millions (1).

Le Parlement et le gouvernement utilisèrent ainsi les

(1) Cf. Pierre Baudin, *Le budget et le déficit*, 1910.

fonds de l'Etat sans tenir compte des règles de prudence et de technique budgétaires. Aussi l'embarras de nos finances fut bientôt évident et tous durent le reconnaître. M. Joseph Caillaux, même en laissant en dehors de ses prévisions de dépenses des chapitres déjà votés ou sur le point de l'être, même en recourant à des ressources exceptionnelles pour 7 millions et à un emprunt au compte spécial du réseau de l'Etat pour 32 millions, fut contraint de recourir aux impôts nouveaux. M. Cochery, son successeur, se montra encore plus énergique. Refusant d'endosser le projet de son prédécesseur, il annonçait un déficit de 200 millions et présentait une liste considérable de nouvelles charges fiscales. Après lui, MM. Rouvier et Raymond Poincaré tentèrent de faire entendre raison aux Chambres et au pays. Et M. Caillaux s'associa à cette œuvre de redressement budgétaire en demandant, en 1908, 12 millions d'impôts nouveaux, puis 43 en 1909 et 48 en 1910.

Ce ne sont plus les équilibres faciles de 1876. Il n'est plus question d'excédent. Le Parlement, en peu de temps, a détruit tout le système financier par la politique des dégrèvements qui a entraîné une lente réduction des recettes alors que le vote de mesures sociales entraînait des dépenses importantes. Les nombreux discours de Léon Say dénoncèrent alors en vain cette rapide liquidation des fonds publics en signalant l'inutilité de certaines dépenses par lesquelles l'Etat se substituait aux particuliers pour accomplir leur devoir. Ce fut la création de la gratuité de l'enseignement alors même que les parents étaient assez riches pour payer les frais d'instruction. Ce fut l'immixtion de l'administration dans l'assurance des ouvriers par leurs patrons. L'idée de toutes ces lois était certainement des plus élevées, mais méritait-elle de faire payer au budget

général, c'est-à-dire à la nation tout entière, des sommes que des particuliers pouvaient payer ?

Toute cette politique de négation de l'équilibre eut pour résultat l'accroissement des découverts du Trésor et l'augmentation de la dette publique. De plus, elle rendit plus difficiles les emprunts et effraya beaucoup de rentiers. Ainsi, en 1882, le gouvernement se trouvant en difficultés dut recourir à l'intermédiaire des Compagnies de chemins de fer pour trouver de l'argent.

Malgré la base métallique d'une monnaie, toute politique de déficit conduit donc à la destruction du crédit public. De plus cette mauvaise gestion des finances de l'Etat entraîne rapidement la méfiance. L'autorité des pouvoirs publics s'en trouve amoindrie. Enfin l'effondrement du crédit national et les surcharges fiscales se répercutent dangereusement sur la vie économique du pays.

Les résultats économiques du déficit. — En 1890, la finance française perd sa prépondérance mondiale. Jusque-là, malgré la défaite, la France était restée la première maison de banque du monde entier ; et en dépit des efforts de l'Angleterre, elle gardait encore la tête du mouvement financier. Mais dès 1890, l'Angleterre et l'Allemagne lui disputent la première place. Les banquiers français se défendent avec peine et se voient contraints d'abandonner lentement le terrain. En 1900, ils sont battus, et Ambroise Rendu de déclarer : « Si la France a perdu sa prépondérance ancienne, elle le doit aux entreprises et aux menaces fiscales de ses gouvernants ». Les dépenses publiques ont en effet atteint un plafond jusqu'ici complètement inconnu. Notre dette publique s'élève à 30 milliards, et grandit chaque année du déficit budgétaire.

On avait voulu nier le rapport nécessaire entre toute

dépense et l'impôt. On avait cru possible l'augmentation des charges du budget et la diminution de celles du contribuable. On s'était trompé : l'abondance s'est transformée en gêne, les excédents ont cédé la place aux déficits, la situation économique a perdu sa prospérité. Puis, comme le Parlement ne réagit point devant ce spectacle désastreux, le mal empira chaque jour. Si bien qu'en 1912, les journaux commencèrent à reconnaître publiquement le danger de l'heure présente ; *le Temps* entre autres avouait « que le crédit de l'Etat souffrait chaque jour davantage ». Il était advenu aux yeux de tous qu'un « régime soumis à des servitudes électorales de plus en plus tyranniques administrait non plus en fonction des intérêts généraux et permanents de la collectivité, mais au profit de sa clientèle ».

1914. — Toute cette période a été caractérisée par des erreurs financières trop souvent dangereuses. Ce fut pour masquer le déficit qu'on réduisit, sans souci de l'avenir, les crédits de la défense nationale, économies qui coûtèrent beaucoup de sang et furent l'origine des défaites du début de la grande guerre. D'ailleurs, quand celle-ci a éclaté, la situation financière et budgétaire semblait être à la veille de graves difficultés. Le déséquilibre, de 1896 à 1914, avait pris un caractère plus constant et plus prononcé. L'Etat vivait d'expédients ; il se trouvait dans la nécessité continue d'emprunter. La dette perpétuelle passait de 25 milliards à plus de 31. La dette flottante de son côté suivait une même courbe ascendante et s'élevait de 1.144 millions à plus de 2 milliards.

Ce sont là des résultats qu'il faut comparer à ceux obtenus par la politique financière de la fin du second empire et du début de la troisième République. Le règlement com-

plet de la guerre de 1870 n'avait accru les charges de la France que de 9 milliards. La paix coûta plus cher que la guerre. En 1914 le déficit était évalué à 800 millions, mais atteignait en réalité plus de 1.200 millions. La situation se trouvait si grave que le gouvernement était amené à envisager l'émission d'un nouvel emprunt de 2 milliards. M. Charles Dumont avait entrepris d'en présenter le projet (1) au Parlement, qui hésitait à le voter pour ne point avouer le délabrement alarmant de nos finances. MM. Landry et Nogaro écrivaient alors : « Les événements désastreux de la guerre franco-allemande n'ont pas enflé nos budgets d'une somme supérieure à celle qu'il faudrait pour équilibrer le budget de 1914. C'est là une situation sans exemple. »

Si, de 1874 à 1914, la dette de la France avait augmenté de 12 milliards, les ressources du budget avaient cependant passé de 3 milliards 128 millions en 1891 à 4 milliards 477 millions. Ainsi le déficit provenait uniquement de prodigalités et d'un excès de dépenses injustifiées. L'argent des contribuables se volatilisait entre le monopole des tabacs, celui des allumettes, celui des poudres et le rachat du chemin de fer de l'Ouest.

Toute la politique financière est alors désorganisée. Les finances publiques sont entraînées à la faillite. La situation économique dépérit sous l'écrasement fiscal. Nos chefs financiers ont négligé la notion d'équilibre, ils en subissent les conséquences désastreuses. L'anarchie est poussée à un tel point, que nous voyons en 1913 la France commettre des erreurs incompréhensibles. Elle autorise l'Allemagne et

(1) Germain Martin, *Histoire économique et financière*.

ses alliés à émettre chez elle des emprunts. Ce sera son propre argent, qui servira aux Puissances centrales pour lui déclarer la guerre. Ce seront les économies du petit épargnant français qui permettront la construction des canons et des fusils allemands. Il est vrai que par une ironie vraiment tragique, la France refusait à la même époque l'émission des emprunts qui pouvaient assurer sa propre défense. Elle laissait traîner en longueur une autorisation sollicitée par la Belgique, qui demandait à placer un emprunt pour construire ses fortifications. Lorsque le gouvernement français accepta la demande belge, il était trop tard. Les événements se précipitèrent et les projets belges ne purent entraver la marche des armées allemandes vers le nord de la France.

La politique financière de la France, avant 1914, n'était pas seulement un non-sens au point de vue de ses répercussions à l'étranger ; elle conduisait à une catastrophe financière. En 1913 déjà, la Chambre étudiait la taxation de la rente. Le ministère Barthou était renversé pour avoir défendu l'immunité fiscale des coupons de l'emprunt qu'il s'agissait d'émettre. On était revenu à des errements incompréhensibles. M. Joseph Caillaux envisageait officiellement la possibilité de l'inflation.

De ces deux exemples, il ressort une double conclusion. La monnaie n'a aucune influence sur le budget et le développement national. Seul l'équilibre budgétaire est nécessaire pour l'éclosion de la prospérité. Les heureux résultats de la politique financière de la Restauration et du second Empire sont dus au strict respect de la notion d'équilibre. Grâce à cela, non seulement les budgets se sont équilibrés facilement, mais la vie économique du pays a connu un développement inespéré et presque merveilleux. Par

contre, en 1914, la succession d'erreurs financières commises pendant plus de 40 ans a fait envisager l'abandon de l'étalon-or, le crédit public était dans une situation lamentable, la vie économique écrasée sous le poids des impôts connaissait une dépression profonde et un marasme général. La négation de l'équilibre budgétaire avait entraîné des difficultés chaque jour croissantes pour le ministre des Finances, elle avait détruit le crédit de l'Etat et arrêté définitivement le développement industriel et commercial.

L'exemple britannique. — Ces enseignements se trouvent confirmés par l'examen des finances étrangères. L'Angleterre, en respectant l'équilibre budgétaire, a connu durant tout le xix^e siècle un essor toujours plus grand de son expansion économique. L'industrie et le commerce britanniques profitèrent largement de la sage politique financière. Quant à la place de Londres et aux banques anglaises, elles bénéficièrent pour beaucoup de la prudence du chancelier de l'Echiquier. La livre sterling aussi stable que l'or connut la confiance du monde des affaires et de la Bourse. Cette sécurité de la devise britannique avantagea longtemps le commerce et la banque. L'étranger habitué à traiter en livres était amené indirectement à acheter des marchandises monnayées en livres, c'est-à-dire des objets de fabrication anglaise.

Ce n'est pas seulement à sa marine marchande et à ses mines de charbon, à ses filatures et à ses étoffes, à ses cuirassés et à ses matelots, que l'Angleterre dut sa prépondérance sur le monde entier. La bonne gestion de ses finances, le respect continu de l'équilibre budgétaire, la stabilité de la livre sterling, ont fait plus pour la Grande-Bretagne que bien des efforts industriels et commerciaux. Ce furent

les raisons de la puissance, mystérieuse de la fameuse « Cavalerie de Saint-Georges ».

Mais, comme la France, la Grande-Bretagne n'a pas toujours compris le lien qui unissait l'épanouissement de sa vie économique à la sagesse de sa gestion financière. Et, si elle eut une politique budgétaire prudente durant la guerre de 1914 à 1918, aussitôt après son redressement financier, elle tomba dans les errements de la politique étatiste. En peu de temps, le budget se trouva bouleversé, des dépenses sociales exagérées et des engagements de crédits inutiles menèrent vite au déficit. Le gouvernement anglais parut s'imaginer que, la monnaie étant liée à l'or, il était possible de se lancer dans les pires expériences sans risquer de porter atteinte à la fixité de la devise britannique.

Certains voient les origines de la chute de la livre dans une stabilisation à un cours trop élevé, d'autres dans la condamnation du libre-échange, d'autres encore dans une crise de panique due aux « crédits gelés ». Il n'est pas douteux que tous ces facteurs ont eu leur importance, mais il est certain que si le budget anglais avait été en équilibre sincère, si la trésorerie britannique n'avait pas été en difficultés, la crise de la livre aurait été sinon évitée, du moins retardée, ce qui aurait peut-être permis de gagner la fin de la crise économique mondiale.

Il ne faut pas se leurrer sur les répercussions de la chute de la livre qui ont été profondes et auraient pu être fatales. Le commerce anglais s'en est trouvé gêné ; si la baisse de la monnaie facilitait les exportations, elle avait aussi porté un tort considérable au prestige de la Grande-Bretagne. Tout le Proche-Orient habitué jusque-là à passer ses marchés en livres abandonna du jour au lendemain cette devise pour recourir au franc. Il n'est pas douteux que si la place

de Paris avait été mieux organisée et n'avait pas été surchargée d'impositions fiscales, elle aurait pu se substituer en partie à la grande organisation bancaire de Londres. Si l'Angleterre a pu traverser cette crise monétaire et financière, c'est grâce à la mauvaise situation de ses concurrentes, grâce aussi aux efforts énergiques du gouvernement, grâce enfin au patriotisme anglais. Certains prétendent que le citoyen britannique n'a eu aucun mérite à conserver son espoir dans sa patrie, il ne se serait rendu compte de rien. Quoi qu'il en soit, toute fuite devant la monnaie a été évitée et aujourd'hui, grâce à un fonds de consolidation des changes, la livre connaît une stabilité de fait.

A l'heure actuelle, la France possède une monnaie-or. Mais, comme en 1914, elle semble y voir une excuse pour se lancer dans des expériences financières. Le taux des impôts atteint son maximum, de nouvelles taxes sont malgré cela encore votées. Tout est imposé, jusqu'aux valeurs d'Etat. Cette fiscalité, loin d'accroître les rentrées budgétaires, encourage la fraude. Quant au crédit public, il souffre de la crise de confiance. La machine parlementaire semble à certains être faussée. Les gouvernements se succèdent sans modifications apparentes. Les principaux postes sont toujours aux mains du même parti et des mêmes hommes. Plusieurs projets de redressement financier ont été présentés. Ils ont tous échoué de la même façon, ils étaient d'ailleurs conçus sur le même plan. Enfin le Parlement vient d'adopter un programme budgétaire. Il est temps d'agir, la situation économique est gravement compromise par la crise. Elle est violemment atteinte par la mauvaise gestion des finances nationales, par les charges fiscales et par l'insécurité morale. L'amortissement de la

dette publique est suspendue, les découverts du Trésor s'accroissent chaque jour avec les déficits. Ainsi on prévoit pour 1933 un déficit de plus de 6 milliards et pour 1934 7 milliards. Certains en viennent à demander l'abandon au moins temporaire de l'étalon or. Ils voudraient que la France fasse une expérience semblable à celle que tente actuellement le Président Roosevelt aux Etats-Unis. Ils pensent que le gouvernement, après avoir libéré le franc de sa base métallique, pourrait émettre les sommes nécessaires pour stimuler la production et la consommation. Ils espèrent par cette inflation de crédits ressusciter la prospérité économique, redresser les finances et équilibrer le budget. Serait-ce à dire que les répercussions de l'équilibre budgétaire ne seraient pas les mêmes dans une période d'instabilité monétaire que dans une période de monnaie or ?

CHAPITRE II

RÉPERCUSSIONS DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN PÉRIODE D'INFLATION

Loin d'entraver les conséquences funestes du déséquilibre budgétaire, l'inflation peut être considérée comme le « bouillon de culture » des désastres qu'entraîne le mépris des traditions financières. Car seul le respect de l'équilibre peut permettre le redressement d'un pays à monnaie dépréciée. Sans lui, tout effort financier ou économique est voué à l'impuissance. Cette affirmation se trouve vérifiée par l'étude des faits et par les enseignements que l'on peut retirer des nombreuses expériences financières de la France.

La guerre de 1870. — En 1870, lors de l'entrée en guerre avec l'Allemagne, la France décréta le cours forcé. Cette décision était nécessaire pour faciliter les avances de la Banque de France et pour conserver à l'institut d'émission la totalité de ses réserves métalliques. Le cours forcé dura jusqu'en 1877 et, fait remarquable, il n'entraîna aucune réduction de la valeur d'échange de la devise nationale.

Et pourtant, la guerre fut menée avec des procédés reniant toute règle économique ou financière. Le gouvernement, animé par son héroïsme patriotique, sacrifia tout à la défense du pays. En vain, le ministre des Finances

essaya-t-il de réglementer les dépenses, il fut aussitôt rappelé à l'ordre par le ministre de la Guerre. Les frais pour l'équipement et l'armement des corps francs furent payés sans compter et sans aucune justification. Les dépenses militaires atteignirent ainsi des chiffres fort élevés et souvent invérifiables. On ne put d'autre part envisager le paiement des opérations par l'impôt durant les hostilités. Tout fut alors soldé sur des ressources extraordinaires ou exceptionnelles, que facilitèrent le cours forcé et l'emprunt. D'ailleurs, à côté de ses soucis militaires, la France traversait une grave crise politique. Avec la défaite de Sedan, l'Empire s'était écroulé, la République venait d'être proclamée. Il en résultait une désorganisation complète des services administratifs. Il était donc matériellement impossible de pratiquer sérieusement une politique budgétaire.

Le redressement financier de 1871 à 1875. — Mais dès la fin des hostilités, le gouvernement et le Parlement furent unanimes à vouloir remettre sur pied notre système financier. A cette grande œuvre de restauration budgétaire, deux noms sont attachés, ceux de Thiers et de Léon Say. Tous deux surent donner à la question l'importance qu'elle méritait. Ils comprirent que, pour sortir du cours forcé, il fallait revenir à l'équilibre, seul moyen d'assurer un change favorable. Ils réussirent à convaincre leurs collègues. Et en 1871, l'Assemblée nationale, à l'unanimité, reconnaissant la nécessité d'un équilibre réel du budget, n'hésitait point à voter des impôts et à entreprendre le règlement des dettes de guerre. Héritiers de la sagesse politique de la Restauration et du second Empire, les gouvernants républicains surent mettre en pratique de prudentes règles financières.

Si les budgets des années 1872, 1873 et 1874 se terminèrent en déficit, le déséquilibre entre les prévisions et les rentrées fiscales diminuait chaque année. Grâce aux efforts du ministre des Finances le rétablissement de l'équilibre fut atteint en 1875. Et bientôt l'excédent remplaça le déficit. En 1877, la France pouvait revenir à l'étalon or sans aucune perte de valeur pour sa devise nationale. C'était la conclusion de l'heureuse gestion gouvernementale toujours soucieuse du respect de l'équilibre budgétaire. De son côté, le Parlement, aussitôt la signature du traité de paix, avait accepté d'entreprendre une politique d'impôts, dure mais nécessaire. C'est ce sacrifice du présent en vue de l'avenir, qui facilita le redressement financier.

L'excédent devint de plus en plus important. Le respect de l'équilibre, après avoir permis le retour au franc or, rendit aisés l'établissement et l'exécution du budget. Le crédit de l'Etat se restaura rapidement et, en septembre 1878, les emprunts nationaux se souscrivirent à moins de 4 %, amortissables en 75 ans. C'était un beau résultat pour l'époque, si l'on songe que le Trésor anglais plaçait au moment même, ses bons à des taux variant entre 3,25 et 4 % (1). D'autre part, M. Thiers trouva facilement les fonds nécessaires au paiement anticipé de l'indemnité de guerre. Le patriotisme et le bon état de nos finances permirent ce rapide acquittement de la rançon et la libération immédiate du territoire. De plus, dès 1875, le Parlement put songer à l'établissement d'un plan d'outillage national. Les excédents budgétaires et le regain d'activité du pays justifiaient le projet Freycinet. Une bonne

(1) Léon Say, *Les finances de la France*, discours de 1878.

gestion des finances publiques doit toujours avoir pour but un complet développement de la vie économique nationale. Enfin, en 1876, le gouvernement envisagea la possibilité de soulager peu à peu le contribuable français de ses charges fiscales, tant il est vrai que la politique de l'équilibre conduit naturellement au dégrèvement.

Ainsi, sept ans après la déclaration de guerre, sept ans après l'établissement du cours forcé, les finances publiques étaient complètement remises sur pied. Malgré la défaite, les paiements en or redevenaient possibles, les dégrèvements étaient projetés et un plan d'outillage national était à l'étude. C'était le retour à la tradition et aux saines gestions financières. L'équilibre du budget devenait chaque jour plus facile. L'amortissement de la dette publique s'effectuait normalement avec le rétablissement du crédit public. La France, bien que vaincue par les armes, inspirait au prêteur autant de confiance que la Grande-Bretagne.

Les conséquences économiques de la politique financière de 1871 à 1875. — Cet apurement heureux des finances publiques devait être un puissant stimulant pour le développement de l'activité industrielle et commerciale de la nation. Grâce à l'équilibre budgétaire, le commerce et l'industrie purent poursuivre leur essor. Malgré la défaite, la civilisation française continua à rayonner dans le monde. Financiers et ingénieurs de France furent appelés à contribuer au progrès de l'univers. C'est alors que les charbonnages de Trifail passèrent sous leur contrôle. C'est alors qu'en Espagne le Banco Hipotecario s'organisa grâce à leurs soins. C'est alors que la Russie leur ouvrit ses exploitations industrielles. Ce furent des Français qui organisèrent le bassin du Donnetz, et qui recherchèrent

de l'anhracite à Gorlowska et à Berestowkrinka. Un peu plus tard, ce furent encore des ingénieurs français qui s'attaquèrent à l'exploitation des mines de Krivoï-Rog, puis à celle des mines du Laurium.

En 1876, la Turquie attire l'attention des capitalistes français. En Tunisie, la ligne de la Medjerda est concédée à la Compagnie de Bône-Guelma. En 1877, le mouvement d'expansion économique et industriel de la France se continue. Ses financiers et ses ingénieurs vont chercher du nickel en Calédonie, puis tentent du côté de l'Amérique Latine un essai vers Huanchaca. Malgré tout, l'Espagne reste le terrain d'élection du placement des capitaux français ; c'est grâce à ces derniers que les chemins de fer andalous peuvent entrer en circulation.

L'heureuse politique des ministres des Finances soutient toujours cet essor économique. En 1878, le respect de l'équilibre budgétaire ayant ramené la monnaie or, l'expansion industrielle et commerciale s'amplifie. La Pologne voit des ingénieurs lyonnais venir creuser les puits de Dombrowa et établir la Houtabankwak. La Compagnie des eaux pour l'étranger pénètre à la même époque dans toute l'Italie. C'est sous l'influence française que se créent la Banque des Pays autrichiens, le Crédit foncier égyptien, le Crédit franco-canadien. C'est grâce à des ingénieurs français qu'est entreprise l'exploitation des mines d'Aguilas, et grâce à des banquiers français que se fondent la Banque nationale du Mexique et la Compagnie des eaux de Barcelone.

« Du delta du Nil aux profondeurs de la Russie, de l'Espagne au Pérou, des plaines du Canada au plateau mexicain, des villes d'Italie et des golfes de la Grèce jusqu'aux lointains de la Calédonie, notre activité s'exerce

et pénètre partout. Le promoteur, c'est aujourd'hui Philippart, c'est demain Bontoux. La France mène le train. En dépit des efforts de l'Angleterre, elle garde la tête (1). »

Ainsi, grâce à la sage politique des ministres des Finances français, la défaite militaire s'est transformée en un succès industriel et commercial. Victoire pacifique, elle n'en eut pas moins des conséquences importantes pour le rayonnement de la civilisation de la France, civilisation prudente et respectueuse des traditions. Malgré le coup de force germanique, l'influence française continua à exercer son attraction sur le monde entier. Le commerce et l'industrie de la nation, soutenus par la bonne gestion des finances de l'Etat, réparèrent momentanément les désastres de la défaite. En dépit de 7 années de cours forcé, en dépit d'une guerre malheureuse, en dépit d'un changement de régime, l'expansion économique et industrielle de la France se poursuivait dans l'univers, preuve éclatante de l'influence directe du respect de l'équilibre budgétaire sur le développement de la vie économique d'un pays.

L'exemple anglais. — L'étude des finances de la Grande-Bretagne confirme d'ailleurs, une fois de plus, cette constatation. Lorsque l'Angleterre entra en guerre avec la Révolution française, puis avec le premier Empire, elle dut, pour financer les opérations, établir le cours forcé. Malgré 18 ans de luttes incessantes et malgré des difficultés de tous ordres intérieurs et extérieurs, elle réussit, en 1821, à reprendre les paiements en espèces. Après avoir survécu au blocus économique et après avoir évité la famine, elle put ainsi rétablir sa situation financière.

(1) Marcel Chaminade, « La mauvaise gestion de la fortune française », *Revue de Paris* du 15 juillet 1928.

Il est vrai qu'en dépit de la durée des hostilités, la Grande-Bretagne avait fini par remporter la victoire.

Quoi qu'il en soit, en 6 ans le chancelier de l'Echiquier, par un respect constant de l'équilibre budgétaire, assura le redressement des finances publiques et facilita, par là même, la reprise du commerce et de l'industrie de l'Angleterre. Bien qu'à la faveur du blocus une vie économique nationale fût née chez les peuples européens, les Anglais réussirent à conserver leur rôle prépondérant dans le trafic international. Leur activité, gênée momentanément par les barrières douanières, s'efforça de conquérir de nouveaux débouchés, et, soutenue par la sagesse de ses gouvernants, elle parvint à reprendre son essor. Et si la France fut la seule puissance qui lui disputa la première place sur le terrain économique, c'est parce qu'elle avait mis en pratique chez elle les principales traditions budgétaires de la Grande-Bretagne.

Le respect de l'équilibre budgétaire semble être le seul remède qui puisse guérir rapidement cette maladie monétaire que l'on appelle l'inflation. D'ailleurs, il suffira, pour vérifier cette affirmation, d'examiner si un pays, qui ne veut pas tenir compte de la notion d'équilibre, peut éviter ou non la prolongation et l'accentuation d'une crise monétaire.

La guerre de 1914 à 1918. — En 1914, le cours forcé fut institué pour les mêmes raisons qu'en 1870. Il fallait à tout prix protéger l'encaisse métallique de l'institut d'émission et prévoir les avances nécessaires pour financer les opérations militaires. Un moratoire fut accordé aux banques. Une avance de 2 milliards 600 millions fut faite à l'Etat par la Banque de France, qui s'engagea en même

temps à escompter avec libéralité les papiers de commerce. Tout cela était naturel et résultait de contrats ou d'engagements antérieurs. Aussi, dès que la panique fut passée, l'argent revint dans les banques et, quelques jours après la déclaration de guerre, la situation financière avait repris son allure normale.

S'il est possible de justifier et d'excuser les emprunts de 1914, il semble que le fait d'avoir continué dans cette voie a été une grave erreur. Les Anglais d'ailleurs avaient bien compris le danger d'une pareille politique et n'avaient pas hésité à poursuivre l'assainissement de leur budget dès le début des hostilités. En France, il n'en fut malheureusement pas de même. La politique des emprunts, politique fort facile, fut érigée en système régulier. Si bien qu'en 1915, sur un budget comportant 22 milliards de dépenses, les recettes fiscales n'atteignaient même plus 4 milliards. Ce n'est qu'en 1916 que fut réorganisé l'impôt sur le revenu, suivi bientôt de l'impôt sur les bénéfices de guerre.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'en 1918 la situation des finances publiques fût des plus obérées. La guerre avait coûté environ 160 milliards. En contrepartie de cette dépense, il y avait eu 23 milliards de recettes fiscales et 56 milliards d'emprunts réguliers. Le reste, soit 51 %, avait été couvert par des expédients : crédits à l'étranger, impression de billets ou encore emprunts à court terme du Trésor. Ce bilan démontre tout le danger de la situation financière de cette époque.

Quant au budget de 1918, il s'établissait de la façon suivante. Les dépenses s'élevaient au chiffre de 55 milliards, alors que les recettes normales arrivaient à peine au total de 7 milliards. Il aurait fallu alors entreprendre

une énergique et sévère politique de redressement financier en comprimant les dépenses et en recourant dans la mesure du possible à l'augmentation des impôts. Au lieu de cela, on ne songea point à faire appel à ces moyens normaux, ni même à l'emprunt à long terme. Il n'y eut plus aucune directive. Nos gouvernants après la victoire semblèrent oublier les réalités pour un monde merveilleux et plein de promesses. Et, si durant la guerre, toutes les erreurs politiques et financières furent oubliées avec la formule « On les aura », aussitôt après la signature du traité de Versailles, une nouvelle formule apparut : « L'Allemagne paiera ».

1919. — En 1919, notre ministre des Finances, M. Klotz, fait miroiter les paiements de l'Allemagne. L'inflation n'en continue pas moins. Et, pendant deux ans, la formule magique allait répondre à tous les besoins. « En vertu du traité de paix, l'Allemagne devait verser des indemnités énormes. Et alors, les folies commencèrent. L'impôt ne rentrait pas : L'Allemagne paiera. Les chemins de fer étaient en déficit : L'Allemagne paiera. Les familles nombreuses devaient être encouragées : L'Allemagne paiera. Le ministre des Finances s'épouvantait : L'Allemagne paiera. Les sinistrés du Nord réclamaient des fonds : L'Allemagne paiera... Où ? Quand ? Comment ? A la vérité, on ne s'en souciait même pas. Il suffisait au peuple, accoutumé à des raisonnements simplistes, que l'Allemagne dût payer sur l'heure quelque 200 milliards de marks-or, sans qu'on sût exactement ce que pouvait bien être un mark-or et un franc-papier. L'énormité du chiffre lui donnait un caractère providentiel (1). »

(1) Jacques Arthuys, *Comment éviter la banqueroute*, 1922.

Cette question de l'indemnité allemande est à l'origine des errements financiers de la France. Et pourtant, les rédacteurs du traité de paix devaient savoir à quoi s'en tenir. Ils n'avaient point osé indiquer un chiffre officiel pour ne pas décevoir l'opinion publique mondiale. Mais ils devaient songer, malgré tout, que l'Allemagne ne pouvait payer du jour-au lendemain cette indemnité de guerre, en supposant même qu'elle en eût le désir. Seul, M. Ribot crut devoir rappeler à la Chambre que les finances de la paix devaient être gérées autrement que celles de la guerre. Mais sa voix ne fut point écoutée.

L'année 1919, commencée dans les errements financiers, se poursuivit dans de mauvaises conditions. Ce fut alors le vote de ces lois qui, animées de généreuses pensées d'entr'aide nationale, sacrifièrent à ces idées toute possibilité de redressement budgétaire. Ainsi la loi du 17 avril 1919 mit à la charge de l'Etat, au cas de carence de l'Allemagne, la reconstruction des pays dévastés, geste généreux, qu'on peut cependant déplorer en songeant à ses conséquences financières.

Pour faire face aux dépenses, il faut continuer à imprimer des francs-papier. La circulation, qui s'élevait en 1914 à 7 milliards, atteint en 1920 59 milliards. Le public ne se rend compte de rien. Il veut vivre, il ne songe qu'à la dépense. La réaction de quatre années de souffrance se fait avec violence. Jamais il ne s'est ouvert tant de lieux de plaisirs. Jamais le jeu et la danse n'ont été autant à la mode. Jamais le luxe extérieur n'a été plus insolent. Toute notion d'économie a disparu. L'équilibre budgétaire, aussi bien pour l'Etat que pour les particuliers, semble devoir être d'une autre époque.

Il n'est pas douteux que le gouvernement et le Parle-

ment ont eu leur part de responsabilité dans ces errements. Ce sont eux qui ont facilité la spéculation en laissant fabriquer du papier-monnaie et en promettant des choses impossibles. C'est le Parlement qui a soulevé l'opinion publique contre M. François-Marsal, lorsque le premier il osa proclamer la vérité. C'est lui qui, par son imprévoyance, vota des mesures anti-économiques et anti-financières. Il crut ainsi pouvoir accorder la loi de huit heures, comme si le temps de l'abondance était revenu, comme si les hommes pouvaient alors se contenter d'un travail réduit, comme si la guerre n'avait point laissé de ruines.

Tout le monde établit alors son budget non point en considération de ses ressources, mais suivant ses seuls désirs. La générosité fut générale. Le Français se laissa tromper par l'illusion de l'inflation. Celui qui gagnait 10.000 francs avant la guerre s'imagina gagner le double en touchant 20.000 francs. Il ne se doutait point que, malgré l'augmentation du chiffre de son traitement, il se trouvait appauvri. Il s'estimait heureux en comparant les deux chiffres, sans voir que son dernier salaire n'était pas en rapport avec la dévaluation générale de la monnaie. Comme malgré tout il vivait plus mal, il se mit à accuser les « mercantis » et à entrer en guerre contre la vie chère. Il était fatal qu'un tel régime ne puisse durer longtemps, chacun se croyant plus riche, tout en étant plus pauvre.

1921. — La réalité devait un jour se montrer. Elle devait le faire avec une brutalité redoublée par la longue période d'errements. Tous semblaient avoir oublié la notion d'équilibre. On vivait dans une sorte de rêve. Or, en 1921, le total des crédits alloués tant au titre du budget ordinaire, qu'au titre des budgets extraordinaires

et spéciaux s'élevait à 42 milliards. Ce n'était d'ailleurs pas le chiffre définitif, il fallait y ajouter les 16 milliards de comptes hors budget. M. Paul Doumer estimait alors à environ 30 milliards le seul montant des comptes spéciaux du Trésor. M. Henri Chéron trouvait ce chiffre encore trop faible et proposait celui de 60 milliards. Quelle avait donc été la politique financière des trois années 1919, 1920 et 1921 ?

Les chiffres sont parfois fastidieux, mais ils ont une puissance de persuasion plus grande que les mots. En 1919, il avait été dépensé 66 milliards en contre-partie desquels la rentrée des impôts n'accusait que 11 milliards. Aussi, le déficit, malgré les expédients, devait s'élever officiellement à près de 43 milliards. En 1920 l'écart est à peine réduit. Les dépenses s'élèvent à 57 milliards et les recouvrements budgétaires n'atteignent guère plus de 19 milliards ; le déficit officiel est de 38 milliards. En 1921, M. Paul Doumer, ministre des Finances, entreprend de défendre vigoureusement les deniers de l'Etat, il arrive à rembourser près de 2 milliards à la Banque de France en prenant cette somme sur le produit des emprunts à court terme de fin juin 1921. Malgré cette tentative louable, la situation financière reste mauvaise. Le déficit est encore de 28 milliards. Quant à la dette publique, elle s'élevait au 31 décembre 1918 à 170 milliards, dont 29 milliards d'avant-guerre et 141 d'emprunts de guerre. Au 1^{er} janvier 1922, cette même dette atteignait 324 milliards. Si donc, en quatre ans, la guerre avait endetté la France de 140 milliards, en trois ans la paix lui coûtait plus de 150 milliards.

Ils furent peu nombreux, ceux qui osèrent alors proclamer la vérité. C'est à peine si quelques parlementaires

instruits des questions financières et insoucieux de leur réélection, essayèrent de montrer le danger. Ils se heurtèrent à l'égarement d'un Parlement aussi aveugle que la nation qu'il représentait. Il aurait fallu que le Parlement acceptât d'être impopulaire. Ce sacrifice aurait peut-être évité la ruine du franc.

Parallèlement à l'écroulement des finances publiques, s'est effectuée la désagrégation des finances privées. Le commerce et l'industrie ne se préoccupaient plus alors de leur prix de revient, dans la certitude de trouver toujours de nouveaux débouchés. L'Etat fabriquait en effet du papier-monnaie, et s'il n'achetait pas lui-même, il donnait des facilités d'achat à tous les capitalistes de la nation. Il s'en suivit une spéculation qui, profitant de l'instabilité de la monnaie et de sa dévaluation constante, porta les prix à un niveau impossible à soutenir. Le résultat ne se fit pas attendre. Après une période de prospérité incroyable, un effondrement général survint.

Mais personne ne saisit le véritable sens de ce nouveau danger. Le commerce et l'industrie se trouvaient écrasés et le consommateur se réjouissait à la vue des « mercantis », qui rendaient gorge. Il ne comprenait point que le véritable auteur de tout le mal était l'Etat, qui après avoir facilité le développement inconsidéré de la production par l'inflation, l'étranglait en « pompant » par ses emprunts tout l'argent frais du marché financier. Les industriels et les commerçants se retournaient vers les pouvoirs publics pour réclamer leur aide. Le gouvernement voyait se poser devant lui ce dilemme implacable : ou ne pas payer les rentiers, c'est-à-dire faire banqueroute, ou abdiquer, c'est-à-dire s'effondrer. M. le président Paul Doumer résumait en 1922 la situation par ces simples

mots : « L'Etat, si l'on n'y prend garde, ayant hypothéqué tous ses revenus à ses prêteurs, n'aura plus rien pour vivre. »

Le projet de budget pour 1922, déposé par M. Paul Doumer, ministre des Finances, revenait à de plus saines méthodes financières. Il faisait disparaître tout d'abord le budget extraordinaire, dont il supprimait une partie des dépenses et incorporait le reste dans le budget ordinaire. Il obtint de plus, pour maintenir l'équilibre budgétaire, que la Commission des finances du Sénat, suivant l'exemple de la Chambre, réduisît ses prévisions de dépenses. A ce propos, M. Henry Chéron déclarait : « Si l'on veut équilibrer sincèrement le budget de 1922 et les budgets ultérieurs, il faudra accomplir un effort fiscal très important et il est honnête de le prévoir et de le faire connaître. »

Ce mouvement en faveur de l'équilibre gagna les journalistes et des écrivains. Ainsi M. Fastout déclarait alors : « Dans la situation exceptionnellement difficile que traverse la France, un bon budget est pour elle une question de vie ou de mort. Quelle qualité doit réunir un bon budget ? Il doit être en équilibre, les recettes doivent être d'une rentrée facile et certaine, les charges doivent être équitablement réparties entre tous les citoyens (1). » D'autre part, une série de conférences faites à l'Ecole des Sciences politiques donna une juste appréciation de la situation. Entre autres, M. A. Celier devait y résumer la politique financière de la France depuis la fin des hostilités. Rappelant qu'en 1919 l'Etat avait dû faire appel à un emprunt de 45 milliards, dont 6 milliards et demi avaient été souscrits par l'étranger, il montrait que la hausse de la livre

(1) M. Fastout, *Une politique financière*, introduction, 1921.

et du dollar sur le marché des changes avait suivi exactement les phases de cette politique, le franc baissant en bourse à chaque emprunt. Il se félicitait de ce qu'en 1920, grâce à un premier effort fiscal, le recours à l'emprunt ne s'était élevé qu'à 35 milliards. Enfin, prenant l'exemple belge, il réclamait des sacrifices fiscaux et des économies, puis faisant état du désarroi des écritures publiques et de l'expansion exagérée de l'Etat-Providence, il demandait, d'accord avec l'ancien président du Conseil M. Ribot, une rapide réforme de la politique financière de la France (1).

De son côté, M. d'Aubigny, député, réclamait l'équilibre budgétaire et le contrôle des engagements de dépenses. « Le budget de 1922, disait-il, n'est pas équilibré, il lui manque environ 4 milliards. Que faire ? Créer des impôts nouveaux, majorer le taux des impôts existants ? Non. Créer une atmosphère de confiance, stimuler le travail et la production, ménager les deniers publics, ajuster les dépenses aux recettes, tels sont à notre avis les remèdes à la situation présente. » Envisageant ensuite des économies et l'imposition des professions libérales, il songeait avant tout à soulager l'industrie et le commerce. Il s'élevait entre autres contre la loi de huit heures, dont l'application amenait dans les charbonnages une perte de production d'environ 10 millions de tonnes, perte qui devait être compensée par des achats à l'Angleterre et aux Etats-Unis pour près de 2 milliards et demi de francs.

1922. — Enfin en 1922, l'opinion publique commença à réagir. Tous les articles de journaux, toutes les conférences et tous les livres firent comprendre au pays la

(1) Conférences faites à l'Ecole des Sciences politiques en décembre 1921.

gravité de la situation. Le Parlement ne devait plus tarder à suivre ce mouvement en faveur du rétablissement de l'équilibre budgétaire. Ainsi le projet de budget général de 1922 fut dominé par la volonté de réaliser la juste compensation des dépenses et des recettes. Son exposé des motifs affirmait que l'Etat devait cesser de vivre par l'emprunt. Une réduction des dépenses y était envisagée et la création de ressources nouvelles y était projetée. Il semblait que l'on était à la veille de réaliser l'équilibre du budget. Tout le monde soutenait et approuvait cette tentative. Entre autres, M. Frédéric Jenny déclarait : « Le pays reçoit ainsi la garantie que l'équilibre que le Gouvernement s'efforce de ramener dans le budget ne sera pas un simple trompe-l'œil » (1).

Malheureusement la période des errements financiers n'était pas encore terminée. La masse populaire, qui avait accepté la politique de redressement national, montra son ignorance des questions financières et exerça à nouveau sa pression démagogique. Il est vrai que dans le monde, il y avait à cette époque des auteurs financiers plus ou moins inventifs. De 1919 à 1921, de nombreux ministres des Finances de divers pays publièrent, sur les conseils de leurs experts, des explications étranges relatives à la baisse continue du franc, du mark, de la lire, du leu ou de la couronne. Ils voyaient dans la loi de l'offre et de la demande ou dans le déficit de la balance commerciale les causes principales et originelles de l'effondrement monétaire, ils s'en croyaient autorisés à poursuivre leur politique d'inflation, sans se rendre compte que c'était « la

(1) Frédéric Jenny, « La situation financière et le budget de 1922 », *Revue politique et parlementaire* d'octobre 1921.

méthode moderne de l'affaiblissement des monnaies » (1).

Toutefois en France, certains hommes politiques, comme M. Paul Doumer et M. François-Marsal cherchèrent à restaurer l'or comme monnaie nationale et internationale. Entre autres, M. Georges Bonnet fit adopter le franc-or comme monnaie de compte pour le règlement entre les nations des soldes postaux. D'autre part, la « Semaine de la Monnaie » vint mettre à l'ordre du jour la question de l'équilibre budgétaire. Elle comptait de nombreuses personnes averties des problèmes financiers, entre autres MM. Raphaël-Georges Lévy, Jules Decamps, Lucien Romier, Germain Martin, Gaston Jèze, Charles Rist, Achille Mestre. Cette conférence préconisa, comme conclusion de ses travaux, le retour à l'équilibre, seul moyen efficace de rétablir la situation. En 1923, la Chambre par l'intermédiaire de sa Commission des finances se refusa à discuter un budget dont l'équilibre ne lui paraissait pas réel. Et M. Raoul Péret, président de la Chambre, préconisait l'union de tous les partis pour lutter contre le gaspillage alors que M. Delatour, directeur de la Caisse des dépôts, réclamait le rétablissement définitif de l'équilibre afin d'enrayer l'inflation, et que M. Descamps, directeur des études économiques de la Banque de France, insistait sur la valeur de l'élément confiance dans le redressement des cours du change.

1924-1926 — Mais sur ces entrefaites eurent lieu les élections. L'électeur, mécontenté par quelques augmentations fiscales, vota contre le gouvernement. Le succès de l'opposition signifiait ainsi le rejet de la politique d'équi-

(1) François-Marsal, Discours à la Semaine de la Monnaie, 1922.

libre. La masse électorale proclamait sa volonté de ne point voir réduire les dépenses budgétaires et surtout de ne point voir augmenter la charge des impôts. Elle préférait sacrifier la gestion des finances publiques pour se lancer dans des expériences dont l'inconnu était la principale force.

Le Parlement, en face des réalités financières, ne sut point ou ne voulut point se dégager de ses obligations électorales. Il voulut tenter la mise en application de son programme politique et se refusa à reconnaître que le rétablissement de l'équilibre était le seul moyen de relever le change et par là de provoquer la baisse des prix intérieurs. Malgré les avertissements de M. Charles Rist et de son livre sur *La déflation en pratique*, les pouvoirs publics se lancèrent dans des expériences financières et monétaires.

Le résultat fut désastreux. Pour faire face aux dépenses chaque jour grandissantes, il fallut recourir à l'inflation. Alors survint une terrible crise de confiance, qui se traduisit par un effondrement de la devise nationale sur le marché des changes. La livre cota jusqu'à 240 francs en 1926. Pour n'avoir pas voulu accepter la notion d'équilibre budgétaire, le gouvernement français se trouvait entraîné aux pires catastrophes financières. Le déficit avait créé l'inflation, à son tour l'inflation développait le déficit. Les recettes fiscales s'écroulaient avec la dévaluation de la monnaie, tandis que les dépenses suivaient une courbe croissante. Seuls l'emprunt et l'établissement de droits *ad valorem* permirent de reculer l'échéance où devait éclater la triste réalité.

Pendant deux ans, la situation réussit à se maintenir ainsi avec des fluctuations plus ou moins importantes

sur le marché des changes. Il est vrai que, pour rassurer l'opinion, le gouvernement avait entrepris de faire racheter en Bourse la devise nationale. Il n'est pas douteux que c'est une erreur de vouloir employer les fonds du Trésor dans les affaires de spéculation. L'expérience démontre d'ailleurs que le ministre des Finances n'a jamais pu relever par ce moyen le cours des rentes ou même arrêter la chute d'une monnaie. Mais il existe une croyance populaire, qui fait du ministre des Finances non point le ministre de l'équilibre, mais le préposé aux cours de la rente. Comme la hausse de ce cours correspond généralement à une heureuse gestion des finances publiques, le peuple s' imagine qu'en obligeant le ministre à produire artificiellement l'effet, il obtiendra la cause et qu'il ramènera la prospérité dans le pays.

L'action du ministre des Finances sur le marché de l'argent peut revêtir plusieurs formes diverses. Entre autres, le Trésor peut acheter directement des titres de rentes. Il peut aussi intervenir indirectement grâce à la politique du report. Il soutient alors les haussiers en leur avançant l'argent, dont ils ont besoin pour se faire reporter. Dans ce dernier système, les pouvoirs publics trouvent un double avantage : ils espèrent soutenir le cours de la rente et en même temps rendre service aux partisans de la hausse. Or il existe une idée fausse, mais très répandue, qui veut que tout haussier soit de par définition un homme honnête et désirant le développement de la vie économique du pays, alors que tout baissier serait un personnage louche poursuivant la chute de la monnaie nationale et l'appauvrissement de la nation.

En fait, haussiers et baissiers ne recherchent que leur intérêt, et si l'un spéculé à la baisse plutôt qu'à la hausse,

il ne vise pas à gêner le gouvernement, mais prévoit seulement que, pour des raisons économiques ou politiques, l'avenir amènera une baisse. Il cherche à devancer les événements. Le spéculateur technicien, il faut bien s'en convaincre, n'est pas un joueur, mais un mathématicien, qui travaille sur des chiffres futurs. En voulant provoquer une baisse des cours alors que la situation générale devrait déterminer une hausse, le baissier risquerait fort de se ruiner. Le haussier de son côté ne fait qu'escompter son profit dans une élévation des cours et n'a point de ce simple chef le droit de postuler à la Légion d'honneur, comme l'avait cru l'un d'entre eux.

Ceci permet d'établir que l'existence d'un « mur d'argent », agissant pour des raisons politiques et non financières, n'est qu'une légende. Quant à l'hostilité du public à l'égard des baissiers, elle tient au fait que les débutants en bourse jouent régulièrement à la hausse et offrent ainsi une facile contre-partie aux spécialistes qui savent exploiter la baisse.

En pratique, tous les efforts gouvernementaux en vue d'une hausse boursière ont généralement échoué. Déjà, sous le premier Empire, un essai de ce genre avait été tenté lors de la rupture de la paix d'Amiens. Napoléon, voulant soutenir le cours des rentes, chargea Mollien de racheter celles-ci avec les fonds du Trésor. Malgré les objections techniques de son ministre, l'empereur passa outre et Mollien dut s'exécuter. Mais l'opinion publique, effrayée par la déclaration de guerre, se mit à vendre ses titres de rente. Une baisse rapide se produisit en dépit de tous les achats de titres que fit le Trésor. 30 à 37 millions gaspillés en pure perte ne purent éviter une baisse du cours des rentes de 10 %.

Depuis lors, toute tentative dans le même sens a été vouée à un échec semblable. Ce système ne peut que ruiner le Trésor, quand il n'en facilite pas le vol. Ainsi sous la Restauration, un caissier du Trésor, M. Kessner, put dérober à l'Etat plus de 6 millions et les perdre en bourse sans que les agents de change aient eu aucun soupçon devant l'énormité des sommes ainsi engagées, ils se souvenaient en effet que M. de Villèle venait de faire acheter, quelques semaines plus tôt, 30 millions de rente par le syndicat des receveurs généraux. Les années passèrent et Corvetto voulut à nouveau relever le cours des rentes par des achats directs sur le marché. Il devait échouer comme le fit, un siècle plus tard, le gouvernement de 1924. Après l'échec de 1925, la situation apparut comme désespérée.

L'inflation, après avoir entraîné l'effondrement du franc sur le marché des changes, développa la thésaurisation en encourageant les achats de bijoux d'or ou d'argent. Les transactions entravées par la dépréciation rapide des moyens d'échange revenaient à l'antique procédé du troc en nature. Les contrats étaient passés en prenant pour base le cours des métaux précieux. La clause or, malgré l'opposition des tribunaux, tendait à se généraliser. Le franc était délaissé par les étrangers et par les Français.

Le budget s'équilibrait de plus en plus mal. La crainte d'un impôt sur le capital éloignait de France tous les capitaux mobiliers. En vain le gouvernement cherchait-il à entraver cet exode. Les capitalistes préféraient encourir des sanctions pénales plutôt que de risquer la perte de leur fortune, de leurs économies. Ce fut la période la plus désastreuse pour le petit rentier, dont le revenu fixe

diminuait chaque jour. Personne n'avait plus confiance dans l'Etat.

Si le commerce d'exportation parut malgré tout se développer rapidement, ce ne fut que par la vente du patrimoine national. Au lieu de s'enrichir par ses exportations, la France s'épuisait. Elle n'exportait plus le résultat de son travail, mais son propre capital. Elle courait à sa perte en vendant au-dessous de la valeur réelle et en achetant à des prix chaque jour plus élevés.

Quant au commerce et à l'industrie intérieurs, ils ont peut-être profité durant quelque temps d'une réelle période de prospérité. Mais bientôt l'instabilité continuelle de la monnaie et sa dévaluation trop rapide, presque journalière, devaient entraîner une gêne croissante. Du côté de l'ouvrier le même malaise se fit sentir. S'il connut l'aisance avec la politique des hauts salaires, il vint un jour où la dévalorisation de la monnaie fut plus rapide que la hausse de son salaire. Ainsi commerçants, industriels et ouvriers s'appauvrirent chaque jour tout en croyant souvent s'enrichir. Mais peu à peu ils commencèrent à comprendre leur véritable situation et un désastre parut sur le point de se produire.

Or, à cette époque, le monde se mit à croire en la toute-puissance des techniciens et des experts. La France n'échappa point à cet enthousiasme général. D'ailleurs, devant l'insuccès de tous les expédients financiers, il ne restait plus qu'à faire appel aux spécialistes.

Le Comité des experts. — Le 3 juillet 1926, le Comité des experts termina ses travaux. Il résumait ses études dans un rapport qui commençait ainsi : « Le déficit budgétaire joint à la charge des réparations a provoqué l'abus des émissions de titres et un mal pire encore, l'inflation.

Celle-ci a engendré la hausse des changes et la hausse des prix, qui à leur tour, en ébranlant la trésorerie et en compromettant l'équilibre du budget, provoquèrent de nouveau l'inflation. Il faut en finir (1). »

Le Comité, après cette mise au point, expliqua comment il concevait le redressement des finances publiques par la mise en équilibre du budget et comment il envisageait la fin de l'instabilité monétaire par une stabilisation de fait. « Au point de vue technique la stabilisation de fait suppose l'équilibre de la balance des comptes, la réalisation absolue de l'équilibre budgétaire, l'équilibre de la trésorerie... Le Comité estime que pour remettre de l'ordre dans les finances publiques, les méthodes budgétaires doivent être profondément modifiées. Il tient notamment pour très important l'établissement de la prépondérance du ministre des Finances dans toutes les questions financières, le vote de la loi annuelle des finances en temps utile et l'universalité du budget... Il faut donner au contribuable la certitude qu'on ne lui demande pas des sacrifices inutiles, en réduisant les dépenses et en augmentant les recettes.

« L'attention du Comité des experts s'est portée tout particulièrement sur la situation d'une trésorerie dont les embarras sont à l'origine d'une grande partie de nos difficultés. La trésorerie peut être influencée par les quatre facteurs suivants : les demandes de remboursement sur la dette flottante et sur la dette à court terme, les dépenses hors budget, les déficits budgétaires, les déséquilibres momentanés entre les encaissements et les décaissements du Trésor (1). » En ce qui concerne la dette flottante et

(1) Rapport des experts du 3 juillet 1926.

la dette à court terme, il était nécessaire de ramener la confiance dans le public, seul moyen d'éviter les demandes de remboursement massifs et de faciliter en même temps l'émission de bons remboursables à des délais de plus en plus éloignés.

Quant aux dépenses hors budget, elles devaient disparaître et être incorporées au budget ordinaire. D'autre part, en ce qui concerne les déficits budgétaires, « les dispositions prises pour équilibrer le budget en toutes circonstances devaient éviter à l'avenir le retour de ces déficits et supprimer totalement cette cause d'embarras pour la trésorerie. Sans stabilisation, ni l'équilibre budgétaire, ni l'équilibre de la trésorerie ne pourraient être rétablis, ni l'équilibre de la balance des comptes ne pourrait être retrouvée. Inversement sans équilibre budgétaire, sans limitation définitive du compte des avances de la Banque à l'Etat, sans mesures pour équilibrer d'abord et amortir ensuite la dette flottante, la stabilisation monétaire serait impossible » (1).

A la suite de cette longue étude technique, le Comité des experts était amené à formuler les conclusions suivantes : « Caractérisée par l'instabilité monétaire, la crise actuelle a son origine dans le déficit budgétaire, l'abus des emprunts à court terme et l'inflation. Le Comité a préconisé dans son rapport une série de mesures propres à assurer l'équilibre rigoureux du trésor, l'aisance de la trésorerie, la stabilité de la monnaie. Dans leurs grandes lignes ces mesures se résument ainsi : comprimer énergiquement les dépenses de l'Etat, assurer le bon fonctionnement de la trésorerie....., poursuivre une politique économique,

(1) Rapport des experts du 3 juillet 1926.

qui permette d'atténuer la crise, inévitable conséquence du retour à la monnaie saine, et rétablir la prospérité du pays (1). »

Le Comité des experts devait avoir par la publication de ce rapport une influence déterminante sur le gouvernement. M. Joseph Caillaux tenta aussitôt d'en appliquer pratiquement les directives. Ancien inspecteur des finances, connaissant l'importance des questions financières, il n'échoua que pour avoir conçu un plan trop rigide ne tenant pas assez compte des circonstances. Le président Raymond Poincaré, dont les élections avaient condamné la politique de fiscalité, n'hésita cependant pas à accepter le pouvoir. Ancien Président de la République, dominant tous les partis par sa haute autorité, il devait, par sa seule présence à la tête du gouvernement et par sa ferme volonté de rétablir l'équilibre, ramener en peu de temps la confiance publique. D'ailleurs des décisions immédiates devaient la justifier. Il fallait réduire les dépenses et augmenter les recettes. Or, par décrets-lois, les Chambres ayant abandonné leurs pouvoirs entre les mains du gouvernement, de nombreux emplois furent supprimés en même temps que des majorations d'impôts et la création de nouvelles ressources fiscales permettaient un relèvement important du chiffre des rentrées budgétaires.

On peut discuter aujourd'hui la valeur de ces gestes plus symboliques que réellement efficaces ; la situation n'en fut pas moins rétablie, le franc commença aussitôt à remonter et devait bientôt se stabiliser en fait. Les pouvoirs publics avaient alors plus à s'inquiéter de la hausse de la devise nationale que de sa chute. Les bons du Trésor

(1) Rapport des experts du 3 juillet 1926.

à très courte échéance purent être échangés contre des bons à échéance plus lointaine et la création constitutionnelle d'une Caisse d'amortissement devait faciliter l'extinction progressive de cette dette. Quant aux dépenses extra-budgétaires, elles disparurent avec l'établissement rigoureux du budget. Sans avoir eu recours à des expédients, une politique saine et prudente avait suffi à assurer le rétablissement des finances publiques, rétablissement qu'un excédent de 41 millions dans le budget de 1926 devait confirmer.

Par le simple respect de la notion d'équilibre, le président Poincaré avait rendu à son pays une monnaie stable gagée sur l'or. En 1928 la stabilisation pouvait enfin être votée. Le respect continuél de l'équilibre autorisait cette mesure législative. En effet, le budget de 1927 s'était terminé avec un excédent de 600 millions et celui de 1928 allait se clore avec une plus-value de 3 milliards. Il n'avait pas été nécessaire de recourir à une expropriation d'une partie de la nation, comme en Roumanie ou en Pologne. Il n'avait pas été besoin de faire appel aux capitaux étrangers, comme en Italie ou en Autriche. La France gardait toute son indépendance.

Mais pour arriver à ce résultat, M. Raymond Poincaré avait dû triompher non seulement des difficultés financières, mais aussi des nombreux obstacles que lui avaient opposés certains partis politiques. Il le rappelait lui-même dans son discours du 21 juin 1928 : « Lorsque je répondais que je voulais chercher d'abord à relever le franc, que je ne voulais pas prendre des engagements au nom de la France sans être certain qu'elle les pourrait tenir, que je ne consentais pas à la mettre sous la dépendance financière des pays étrangers, même alliés, on me répli-

quait : « non, non, dépêchez-vous de stabiliser, sinon le franc va être emporté dans la tourmente et demain vous ne serez plus le maître des changes. » C'est au milieu de ce concert funèbre que nous nous sommes mis au travail, et lorsque nous avons cru devoir apporter à la Chambre un certain nombre de mesures fiscales et de relèvements d'impôts pour rétablir l'équilibre budgétaire, la Chambre s'est résignée à nous suivre... tandis que M. Léon Blum et M. Vincent Auriol faisaient entendre au pays les prophéties les plus pessimistes et annonçaient non seulement une hausse formidable des prix, mais la fuite de la monnaie. Ils prédisaient des mouvements massifs et brutaux de remboursements et ils déclaraient qu'au lieu des pauvres pilules que nous nous proposons d'administrer au pays malade, il était besoin sinon d'une opération chirurgicale, du moins d'une saignée thérapeutique (1). »

Le rétablissement de l'équilibre budgétaire est donc absolument nécessaire pour le retour à la monnaie or et il est le seul remède efficace contre l'inflation. D'ailleurs, dès septembre 1920, la Conférence de Bruxelles chargée d'étudier la crise financière et de rechercher les moyens d'y remédier, mettait en pleine lumière « le lien de cause à effet entre le désordre des finances publiques et l'inflation », Elle recommandait instamment le retour à l'équilibre du budget, condition essentielle pour mettre fin à l'instabilité des changes. Le Comité des experts ne devait au fond que confirmer cette conclusion. Comme le disait M. Charles Rist : « Remettez d'abord votre budget en équilibre, et tout le reste vous sera donné (2). »

(1) M. Raymond Poincaré, discours à la Chambre le 21 juin 1928.

(2) Charles Rist, *La déflation en pratique*, conclusion, 1924.

En 1927 enfin, M. Allix pouvait écrire : « Le redressement presque inespéré, dont nous sommes témoins depuis bientôt un an, le rétablissement de l'équilibre budgétaire par la création de nouvelles ressources fiscales, la rupture définitive avec les procédés de l'inflation, l'assainissement de la trésorerie et la stabilité de fait assurée à notre devise attestent que nous revenons aux saines méthodes et que nous avons aujourd'hui une politique financière (1). »

L'exemple tchéco-slovaque — De l'étude des finances françaises entre 1919 et 1928 il résulte que seul le rétablissement de l'équilibre budgétaire peut permettre la stabilisation. Il ne faut pas croire qu'il suffirait de réduire le chiffre de la circulation de papier pour obtenir ce résultat. Une telle réduction n'a aucune action sur le marché des changes. Et un pays ne peut aspirer à devenir maître du cours de sa devise que le jour où il a remis son budget en équilibre, ainsi que le prouve l'exemple de la Tchéco-Slovaquie.

De 1919 à 1923, le gouvernement tchéco-slovaque entreprit la diminution de la circulation monétaire du pays. Il espérait ainsi faire remonter la valeur de la couronne tchèque et amener la baisse des prix intérieurs. En fait, malgré un retrait important des billets en circulation, aucun des résultats escomptés ne se produisit.

C'est alors que le ministre des Finances, M. Rasin, qui depuis longtemps avait compris la nécessité du rétablissement de l'équilibre budgétaire, prit le pouvoir : « Il nous faut apprendre à établir notre budget sans déficit, à faire des économies, à ne dépenser que l'essentiel et à combler

(1) Allix, avertissement de la cinquième édition (1927) de *La science des finances*.

les déficits éventuels par l'impôt et non par les emprunts ou la presse à billets (1). » Ce ministre ayant mis en pratique ces directives, en 1923 le budget tchéco-slovaque atteignait l'équilibre. L'examen des graphiques du change montre clairement que le cours de la couronne tchèque commença aussitôt à remonter.

L'exemple britannique. — On trouve une nouvelle confirmation du rôle important que joue l'équilibre budgétaire dans la stabilisation d'une monnaie, lorsque l'on étudie la politique anglaise de 1918 à 1923. Toute la volonté britannique est tendue vers le rétablissement de l'équilibre. C'est alors la suppression du déficit et la fin de toute inflation gouvernementale. C'est dans ces mesures hardies d'apurement financier que réside la véritable cause du redressement de l'Angleterre. La réduction de sa circulation n'a été que la conséquence de la dépression commerciale. Et l'amélioration continue du change britannique n'a pour origine que le strict respect de l'équilibre tant il est vrai qu'aucune « spéculation à la baisse ne peut avoir de prise sur la monnaie d'un Etat dont les finances sont en équilibre » (2).

L'exemple américain. — Si l'on étudie enfin les raisons de l'abandon du dollar-or par les Etats-Unis, on s'aperçoit qu'elles ont pour principale origine une politique de déficit. Il ne faut pas oublier en effet qu'en mars 1933 une crise monétaire n'avait pu être évitée à New-York que par la promesse d'économies budgétaires. Il avait été question principalement d'une importante réduction du traitement des fonctionnaires et de la pension des anciens combat-

(1) Discours de M. Rasin prononcé le 28 février 1919.

(2) Charles Rist, *La déflation en pratique*.

tants, réduction envisagée comme devant s'élever à près de 15 %. Ce simple projet de déflation budgétaire avait alors retardé l'inflation, et dès le 11 mars les 12 banques de réserve fédérale avaient repris leurs opérations alors que 1.400 établissements bancaires ouvraient à nouveau leurs guichets dans la journée du 20. Malheureusement les promesses ne furent pas tenues, et l'on peut se demander si elles étaient suffisantes. Quoi qu'il en soit, les Etats-Unis ont préféré se lancer dans une expérience de dictature économique plutôt que d'appliquer les sages traditions budgétaires. Aussi peut-on rester sceptique quant au résultat final de l'expérience du président Roosevelt.

En période d'instabilité monétaire, l'équilibre budgétaire est indispensable. Seul, il rend confiance au public et donne aux coupures de papier leur véritable valeur. Il assure en effet l'abandon définitif du recours à l'emprunt et aux expédients. Il éloigne toute crainte de nouvelles impositions fiscales. Il proclame l'inutilité de l'inflation et en écarte le danger. L'équilibre peut dès lors être considéré comme le gage officiel d'une stabilité réelle de la devise nationale. C'est le meilleur soutien que puissent apporter les pouvoirs publics au développement économique du pays.

CONCLUSION

CONCLUSION

L'équilibre budgétaire est à l'heure présente une question de brûlante actualité. Le Parlement votait hier un plan de redressement financier et il commencera demain la discussion du budget de 1934. Les craintes qui se manifestaient ces temps derniers de voir revenir les sombres jours de 1925 et 1926 ne sont point complètement dissipées. La majorité du pays redoute avec effroi une nouvelle inflation, que condamnent d'ailleurs quotidiennement les déclarations ministérielles et les discours parlementaires. Loin d'apporter en effet quelque soulagement durable à l'économie nationale toute dévaluation monétaire, selon les propres termes du Comité d'action économique et douanière, ne ferait qu'ajouter un élément de trouble et d'instabilité à tous ceux qui pèsent actuellement sur le commerce international. Ce serait la désorganisation définitive de la production française. Ce serait la ruine de la nation.

Mais quelle est donc la situation présente, pour que de telles angoisses puissent exister ? Revenue depuis cinq ans à peine à l'étalon-or, le franc serait-il à nouveau menacé ? La Banque de France n'a-t-elle pas, d'après son dernier bilan, une encaisse-or de 77 milliards contre une circulation de 80 milliards ? Une devise, couverte pour 79, 41 % par l'or, pourrait-elle être en danger ? Et pourtant, il y a un mois, l'or ne fuyait-il pas hors de France à une

cadence effrénée, plus de 100 millions par jour en fin novembre 1933 ? Une crise de confiance, entretenue par la présence d'un déficit budgétaire évalué officiellement à plus de 6 milliards, pourrait-elle devenir un danger actuel ?

Pour comprendre la portée réelle des événements présents, il faut avant tout faire l'inventaire des ressources économiques et financières de la France. Or M. Pierre-Etienne Flandin, ancien ministre des Finances et ancien ministre du Commerce, a dressé ce bilan :

« Mesurons nos forces et nos faiblesses. Nos forces ce sont, sans doute, nos réserves d'or, mais surtout la situation de nos finances privées, qui est saine. Nous avons victorieusement dépassé le stade de l'assainissement bancaire... Contrairement à ce qui s'est passé aux Etats-Unis, les dirigeants privés de notre économie n'ont pas démesurément enflé sa capacité de production, et, d'une manière générale, les charges financières qui pèsent sur les entreprises industrielles et commerciales sont normales... Enfin la charge hypothécaire, qui pèse sur la propriété bâtie ou non bâtie est dans l'ensemble très modérée et nous n'avons à craindre ni pour nos compagnies d'assurance, ni pour nos caisses d'épargne les désastres qui menacent les mêmes institutions américaines...

« Mais, à côté de ces avantages positifs, il faut démasquer nos faiblesses. C'est d'abord le déficit de notre balance commerciale en perpétuelle aggravation : 3.242 millions pour le premier trimestre de 1933 contre 2 milliards environ pour le trimestre correspondant de 1932. C'est enfin le déficit de la Trésorerie (1)... »

(1) Pierre-Etienne Flandin, *Agence économique et financière* du 14 mai 1933.

Les données de ce bilan sont entièrement confirmées par le rapport publié le 17 décembre 1933 par la Commission des finances du Sénat. « Depuis un an la crise économique ne s'est pas sensiblement aggravée dans notre pays... Seuls, l'activité des transports et le volume des offres d'emploi n'ont pas subi de modifications importantes... Le marché du travail présente une tendance analogue à la stabilisation... Le rythme de l'activité industrielle est actuellement en légère progression. Par contre si l'on examine la situation des échanges extérieurs, celle-ci apparaît nettement différente. Le volume de notre commerce avec l'étranger ne cesse de décroître...

« Le marché des capitaux se caractérise par la répugnance que l'épargne met à s'investir et par l'importance des sommes dont elle dispose... Alors que la moyenne mensuelle des émissions de valeurs mobilières était, en 1930, de 2 milliards et demi et qu'elle atteignait encore près de 1.800 millions en 1931, elle est tombée pour les neuf premiers mois de l'année à 500 millions. Les transactions boursières se raréfient... Le taux de capitalisation des valeurs à revenu fixe ne cesse de s'élever. Ressortant en moyenne à 3,70 % en 1931, il dépasse actuellement 5,75 %; le mouvement est considérable et l'affaiblissement du cours des rentes en marque bien l'ampleur. Pour ne citer qu'un chiffre, la nouvelle rente 4,50 %, émise à un cours voisin du pair en septembre 1932, cotait ces jours derniers 80 francs environ...

« Alors que depuis plusieurs années l'encaisse métallique de la Banque de France subissait des augmentations presque constantes, on assiste depuis quelques semaines à des sorties massives d'or. Elles se sont élevées à plus de 4 milliards et demi depuis la fin d'octobre. Et si l'on tient

compte des variations subies par les disponibilités à vue que possède la Banque de France sur l'étranger, c'est une diminution globale de plus de 6 milliards... Le mouvement qui apportait en France les capitaux spéculatifs étrangers s'est renversé... Il paraît certain qu'un état d'esprit défavorable s'est créé sur le marché français. Le désarroi politique, le retard apporté à un redressement budgétaire maintes fois promis et jamais réalisé, la nature de certaines mesures fiscales envisagées ont certainement amoindri la confiance que notre situation monétaire inspirait précédemment. Il est impossible d'expliquer autrement que le métal sorti des caves de la Banque se soit en partie dirigé vers la Belgique, la Suisse et la Hollande et que le transfert des capitaux hors de France ait commencé avant l'apparition des facteurs strictement techniques propres à l'expliquer.

« Il semble certain qu'un changement récemment survenu sur le marché de Londres soit l'une des causes essentielles du revirement de notre marché. D'une part, la rupture entre le dollar et la livre, désormais affirmée, offre des possibilités de gain aux capitaux spéculatifs. D'autre part, l'activité renaissante du marché anglais a provoqué une tension des taux d'intérêt, qui a attiré les disponibilités en quête d'emploi... Dès lors les conséquences financières et monétaires que provoque le retrait des capitaux internationaux ne pourront que s'accroître...

« La clef de la situation générale actuelle se trouve dans l'état des finances publiques et dans le choix des remèdes qui lui seront apportés... Le compte courant du Trésor à la Banque de France, qui atteignait 1.371 millions au 9 novembre, ne représentait plus que 162 millions le 1^{er} décembre... Le Trésor doit faire face en décembre,

indépendamment même des remboursements de bons, à des échéances assez lourdes, qui représentent environ 750 millions. Sans doute, l'actif disponible du Trésor, que l'émission récente des obligations 5 % a sensiblement accru, paraît-il suffisant pour y faire face. Mais la continuation des demandes de remboursement de bons inflammerait naturellement cette prévision. Les bons actuellement en circulation étant en moyenne à échéance de trois mois, le montant des échéances mensuelles est sensiblement de 3 à 4 milliards. L'aggravation du mouvement actuel de remboursement épuiserait rapidement les disponibilités du Trésor.

« ... Le déficit d'exécution du budget de 1933 sera supérieur au déficit initialement prévu et s'élèvera à près de 6 milliards et demi de francs (1). »

Pour compléter ces bilans, il faut étudier rapidement l'endettement de la France. Pour cela il suffira de reprendre certains passages du dernier discours prononcé à la Chambre des députés par le ministre des Finances.

« On a prétendu que, depuis 18 mois, la dette de la France avait augmenté de 32 milliards. Je vais donner à la Chambre le détail des emprunts et lui montrer ce qui représente la part réelle de l'endettement de la France. Juin 1932, outillage national 3 milliards 670 millions. Mars 1933, 5 milliards 160 millions. Juillet 1933, 3 milliards 350 millions. Novembre 1933, 1 milliard 490 millions. Augmentation des bons du Trésor en circulation, 6 milliards 800 millions. Soit au total 20 milliards 470 millions. Mais il convient de tenir compte que sur ces

(1) Rapport fait au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Marcel Régnier, rapporteur général, paru au *Journal officiel* du 17 décembre 1933, p. 12.532 et la suite.

20 milliards 470 millions, 3 milliards et demi ont servi à rembourser des échéances massives ou à faire à divers organismes ou collectivités des avances remboursables ; que, d'autre part, 5 milliards et demi ont été consacrés à l'amortissement de la dette (1). »

Pour faire l'examen complet de la situation générale de l'heure présente, il faut rappeler que les finances départementales et communales de la France traversent une crise des plus dangereuses et que seul l'embarras de l'Etat a pu rejeter dans l'ombre le péril de ce problème. Et pourtant il ne faut pas oublier que les difficultés financières des collectivités locales auront un jour ou l'autre leur réaction sur le budget général. La matière fiscale anéantie par les impositions départementales, communales ou urbaines, aucun impôt national ne saura plus trouver une assiette convenable.

Quelques chiffres donneront une idée de l'écrasement fiscal local. Les ressources des collectivités se composent principalement des centimes additionnels. Or, pour la contribution foncière des propriétés non bâties, les centimes additionnels correspondent à des taux de 81 % à Cahors, de 84 % à Carcassonne et de 88 % à Toulouse. Pour les propriétés bâties ce sont les taux de 64 % à Auxerre, 73 % à Montpellier et 78 % à Toulon. Quant à la contribution personnelle mobilière, les chiffres sont plus effrayant : 100 % à Tours, 150 % à Reims et 211 % à Saint-Etienne. Enfin si l'on prend la patente, on rencontre les tarifs de 100 % à Blois, 120 % à Brest et à Nîmes et 159 % à Toulouse (2).

(1) Discours de M. Georges Bonnet à la séance du 23 décembre 1933, *Journal officiel*, p. 4881.

(2) Chiffres recueillis par M. Chanvalon, *Les impôts de 1932*.

Devant de tels chiffres, on imagine facilement les erreurs qui les ont précédés : déséquilibres budgétaires, emprunts, mesures sociales, dépenses exagérées. Et on comprend surtout le danger que représente cette fiscalité pour l'Etat.

Après un tel bilan apparaît toute la nécessité d'un rapide retour à l'équilibre strict du budget. Normalement et techniquement il n'existe que deux moyens pour arriver à l'équilibre : augmenter les recettes et diminuer les dépenses. Il est toutefois des cas où sous la pression d'une violente crise économique un pays ne paraît plus pouvoir supporter une aggravation des charges fiscales. Le ministre des Finances se doit alors de recourir à une réduction des dépenses, mais pas avant d'avoir étudié si tout nouvel impôt ou réaménagement fiscal est vraiment impossible.

Si un recours à la fiscalité peut être tenté, le ministre des Finances ne doit point hésiter à l'entreprendre. Le contribuable protestera — il ne serait pas Français s'il ne le faisait point — mais il s'inclinera devant la nécessité et l'utilité du sacrifice. Mais, avant d'élaborer son programme d'impôts, le ministre devra tenir compte de la situation économique et ne pas oublier que dans la lutte industrielle et commerciale des nations le poids des charges fiscales joue un rôle important et souvent décisif. Le recours à la fiscalité peut être alors impossible et inopportun.

Il faut envisager la compression des dépenses à moins de tenter encore non l'augmentation du taux de l'impôt, mais la réduction et la réorganisation économique du système fiscal. Il est par exemple des assujettis à l'impôt qui ne doivent verser que des sommes infimes. Le recouvrement de ces cotes coûtant plus cher qu'elles ne rapportent, il vaudrait mieux les supprimer, ce seraient de véritables

économies. D'autre part, en ce qui concerne les contributions indirectes, il ne faut pas oublier que toute élévation du prix de l'objet monopolisé ou imposé entraîne une sous-consommation, et que le tarif a été généralement établi en période normale comme étant le taux le plus élevé correspondant à la consommation la moins réduite. En période de crise, il peut être intéressant de tenter par une réduction du prix de compenser la moins-value des ventes. Il est vrai que ce ne sont là que de faibles moyens et qui ne peuvent éviter la réduction des dépenses.

Mais ces compressions ne doivent pas être faites au hasard. On a trop tendance, en France, à vouloir toujours commencer par réduire les dépenses militaires. Le matériel ne proteste jamais contre la suppression de ses crédits d'entretien ou de remplacement. Et c'est un geste symbolique en faveur de la paix. Il ne faut pas oublier toutefois qu'un matériel non entretenu est condamné à disparaître et que l'organisation de Genève n'est pas encore acceptée par tous les peuples. Plus généralement on peut considérer comme une erreur, dans les ministères, de s'en prendre toujours aux crédits de matériel. On risque ainsi d'entraver la marche difficile des services et d'augmenter la lenteur proverbiale des administrations.

Alors se pose la délicate question des traitements. Certains disent que le fonctionnaire a un droit acquis sur sa solde, et que son paiement n'est que l'exécution d'un contrat, mais il peut se faire que toutes les classes de la nation aient contribué au sacrifice : le rentier par une conversion anticipée et des aggravations fiscales, l'ouvrier et l'employé par la diminution de leur salaire et par un chômage partiel, l'industriel et le commerçant par le paiement d'impôts chaque jour plus lourds et par la baisse de leurs béné-

fices. Devant l'appauvrissement général, le fonctionnaire va-t-il pouvoir, à la face de tous, continuer à vivre sans souci avec une large rétribution ? Alors que le paysan ne vend plus son blé et craint la famine et la misère, l'instituteur de la petite commune, celui qui refuse de remplir le secrétariat de mairie, pourra-t-il impunément conserver son automobile ? Le fonctionnaire, il ne faut pas l'oublier, est payé par les contribuables. Et enfin ne serait-ce pas l'intérêt du fonctionnaire d'accepter une diminution minime pour éviter l'inflation, qui le dépouillerait complètement ?

Que peut-on faire si l'on n'accepte point la réduction des traitements ? On peut diminuer le nombre même des fonctionnaires. « Autant je considère que nous devons arriver à diminuer sensiblement le nombre des fonctionnaires, autant par contre j'estime que ce serait une erreur que de chercher à réduire leur traitement. Nous devons avoir le moins de fonctionnaires possible, exiger d'eux un travail sérieux, mais nous devons les payer convenablement (1). » Programme fort intéressant, il paraît inexécutable en temps de crise. Peut-on suspendre brusquement, comme on l'a tenté, le recrutement des fonctionnaires, sans risquer de créer un prolétariat d'intellectuels prêts à n'importe quelle révolution ? Peut-on alors envisager une mise à la retraite anticipée sans que les fonctionnaires, chassés par l'Etat, ne viennent concurrencer victorieusement les employés sans retraite des administrations privées et créer du chômage ?

On pouvait espérer, malgré tout, un redressement financier sans impôts nouveaux. Une compression énergique

(1) Charles de Lasteyrie, *Revue de France* d'octobre 1921.

des dépenses paraissait possible. Des économies sur les traitements de tous les fonctionnaires, grands et petits, semblaient devoir, avec une réforme partielle du régime des pensions, suffire à récupérer des sommes importantes. L'interdiction de cumuler un emploi réservé et une pension apparaissait à certains comme un moyen aisé de ne point fermer brusquement les portes de l'administration. Le reversement temporaire au budget général des fonds de subventions semblait enfin devoir, avec des recettes exceptionnelles d'une grande loterie nationale et la suspension momentanée de l'amortissement, permettre un nouvel équilibre budgétaire, que pouvaient faciliter quelques réformes fiscales tendant surtout à éviter la fraude et à revenir à l'impôt réel.

Qu'a-t-il été fait pratiquement ? « Il y a un an le déficit était de 2 milliards et demi. Il allait peser toute l'année sur la trésorerie, puisque c'est seulement le 1^{er} juin dernier que le budget était voté et qu'il laissait encore un déficit résiduel, correspondant à l'amortissement de la dette, de 3 milliards et demi. Cette année, votées dès avant janvier 1934, ce sont 4 milliards et demi de ressources et d'économies qui résorbent la presque totalité du déficit budgétaire. Du côté de la trésorerie aussi, la comparaison est éclatante. L'an dernier, le budget propre de la Trésorerie accusait un total de 8 milliards, dont 3 restaient définitivement à la charge de l'Etat. Le budget de la Trésorerie, pour 1934, n'est plus que de 4 milliards sur lesquels un milliard seulement représente pour l'Etat un décaissement définitif (1). »

(1) Discours de M. Georges Bonnet à la Chambre des députés, *Journal officiel*, séance du 23 décembre 1933, p. 4881.

Mais si l'on a créé de nouvelles charges fiscales et organisé une lutte sévère contre la fraude, « la contribution demandée aux fonctionnaires témoigne d'une timidité excessive. Le projet de M. Lamoureux prévoyait une diminution uniforme de 6 % sur traitements, pensions d'ancienneté et allocations de toute nature. L'économie escomptée s'élevait à 1.300 millions de francs dont 680 millions pour les traitements. Le projet suivant, présenté par M. Gardey, ne demandait plus que 511 millions de francs, dont 374 millions aux fonctionnaires. Les anciens combattants devaient bénéficier d'un ajournement de leur contribution. Aujourd'hui il n'est plus question que d'un prélèvement de 271 millions sur les traitements. Et environ 500.000 agents de l'Etat, soit près des deux tiers de l'effectif total, sont exemptés de tout prélèvement », malgré de fermes déclarations sénatoriales (1).

Sans vouloir discuter la valeur technique du plan voté par les Chambres, on ne peut oublier certaines déclarations de la Commission sénatoriale des Finances. « A se contenter d'évaluations exagérément optimistes et de mesures sans efficacité certaine, on risque de faire naître l'impression décevante que la tâche entreprise ne sera jamais achevée (1). » A quoi bon d'ailleurs insister sur ce sujet, lorsqu'un danger beaucoup plus grave menace les finances publiques de la France, danger qui vient d'un recours continu aux ressources temporaires. Hier c'était un appel aux banques anglaises. Aujourd'hui c'est le vote d'un emprunt de 10 milliards. L'opinion s'en émeut à juste titre et certains parlementaires ont compris la nécessité

(1) Rapport de M. Marcel Régnier, rapporteur général de la Commission sénatoriale des finances, *Journal officiel*, p. 12.535.

de mettre en garde le gouvernement contre une pareille politique.

« On nous demande, déclare M. Pierre-Etienne Flaudin, de lancer sur le marché financier, au cours de cette année, des emprunts jusqu'à concurrence de 18 milliards. Il est entendu que sur ces 18 milliards, 8 milliards correspondent au remplacement par des titres nouveaux des titres qui viendront à échéance... A ces 18 milliards du projet actuel, je suis bien obligé d'ajouter les 6 milliards que les chemins de fer vont être obligés de trouver en 1934... De sorte que, sans même parler des obligations des postes, télégraphes et téléphones, des emprunts qui pourront être faits par les collectivités coloniales, ni des besoins des départements et des communes qui seront considérables, j'arrive déjà à plus de 25 milliards d'émission de fonds publics sur le marché français en 1934. J'ai l'impression que cette masse énorme d'emprunts aura deux répercussions.

« La première sera la hausse du taux de l'intérêt, car, à partir du moment où les émissions de fonds publics sont aussi considérables, cette hausse est certaine. Les faits d'ailleurs l'ont démontré... De plus l'annonce d'une telle ponction sur l'épargne publique en 1934 n'aura peut-être pas sur le taux de l'intérêt privé les effets que nous voudrions constater. Il y aura hausse du taux de l'intérêt, car, qui dit 5,70 ou 6 % pour l'Etat, dit nécessairement 8 ou 9 % pour les particuliers. Or, est-il possible de concevoir une reprise des affaires dans ce pays tant que les particuliers ne pourront pas emprunter à un taux inférieur à 8 ou 9 % ? D'autre part, nous le savons tous, les placements sont limités par la capacité d'épargne. Si les capitaux nouveaux formés par elle sont entièrement absorbés par les

besoins du Trésor ou des collectivités publiques, que restera-t-il pour les affaires ? Nous voyons ici le résultat d'une politique qui a retardé la réalisation de l'équilibre budgétaire et la déflation réelle des dépenses publiques (1). »

Ainsi se trouve confirmé le rapport étroit qui relie le développement économique d'une nation à la gestion de ses finances publiques. D'ailleurs, M. Pierre-Etienne Flandin, en terminant son discours devant la Chambre, montrait comme conclusion d'une telle politique de négation de l'équilibre budgétaire le retour de l'inflation.

Au fond ce qui fausse l'administration des finances de la France, c'est la théorie purement doctrinale d'après laquelle l'impôt ne peut avoir d'autre justification que la dépense. C'est peut-être un principe vénérable, mais faut-il pour cela ne tenir aucun compte des ressources fiscales. On refuse à un particulier le droit d'établir un budget où les dépenses précéderaient les recettes. Pourquoi autorise-t-on l'Etat à le faire ? Les revenus publics ne sont pas indéfiniment extensibles et il ne suffira pas toujours d'augmenter le taux des impôts ou d'en créer de nouveaux pour obtenir des recettes plus abondantes. Si une maison de commerce présentait pendant plusieurs années de suite un budget en déficit, ou elle serait rapidement mise en liquidation judiciaire, ou ses dirigeants seraient changés. La « Maison France », selon l'expression de M. Loucheur, est-elle ou non une maison comme les autres ?

Le ministre des Finances se doit, comme tout bon administrateur, de présenter au public un budget en équilibre réel, dût-il pour y arriver imposer de dures économies à

(1) Pierre-Etienne Flandin, discours à la Chambre des députés du 23 décembre 1933, *Journal officiel*, p. 4886.

ses collègues. Mais alors, pour faciliter ce résultat, il ne serait peut-être pas inutile de reconnaître au ministre des Finances de la France une prépondérance traditionnelle ou constitutionnelle.

L'application de ces quelques principes serait le seul moyen d'arrêter enfin l'extension inconsidérée et dangereuse de la notion d'Etat-Providence. L'Etat ne semble pas être fait pour jouer ce rôle si compliqué.

En terminant, nous nous bornerons à rappeler le précieux conseil que donna M. Charles Rist dans son livre, *La déflation en pratique* :

« Remettez d'abord votre budget en équilibre et le reste vous sera donné. »

Vu :

Le Président de la Thèse,
C. PERREAU.

Vu :

Le Doyen,
Edgar ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	Pages 7
-----------------------	------------

PREMIÈRE PARTIE

Le développement historique de la notion d'équilibre budgétaire.

CHAPITRE I. — En France	17
CHAPITRE II. — A l'Etranger.	49

DEUXIÈME PARTIE

Les caractères de l'équilibre budgétaire.

CHAPITRE I. — Caractère technique	76
CHAPITRE II. — Caractère politique	106

TROISIÈME PARTIE

Les répercussions de l'équilibre budgétaire.

CHAPITRE I. — En période de monnaie saine.	133
CHAPITRE II. — En période d'inflation.	156
CONCLUSION.	187

